

FUNDAÇÃO DE ENSINO “EURÍPIDES SOARES DA ROCHA”  
CENTRO UNIVERSITÁRIO EURÍPIDES DE MARÍLIA (UNIVEM)  
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO

**RUFINO EDUARDO GALINDO CAMPOS**

**O MINISTÉRIO PÚBLICO E OS LOTEAMENTOS URBANOS**

MARÍLIA/SP  
2019

RUFINO EDUARDO GALINDO CAMPOS

O MINISTÉRIO PÚBLICO E OS LOTEAMENTOS URBANOS

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Fundação de Ensino “Eurípides Soares da Rocha”, mantenedora do Centro Universitário Eurípides de Marília (UNIVEM), como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Direito (Área de Concentração: Teoria Geral do Direito e do Estado; Linha de Pesquisa: Construção do Saber Jurídico).

Orientador: Prof. Dr. Lafayette Pozzoli  
Co-orientador: Prof. Dr. Valter Foletto Santin

MARÍLIA/SP  
2019

RUFINO EDUARDO GALINDO CAMPOS

O MINISTÉRIO PÚBLICO E OS LOTEAMENTOS URBANOS

Banca Examinadora da Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito do UNIVEM/F.E.E.S.R. para obtenção do Título de Mestre em Direito.

Resultado:

BANCA EXAMINADORA

ORIENTADOR: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Lafayette Pozzoli

1º EXAMINADOR: \_\_\_\_\_

Prof. Dr.

2º EXAMINADOR: \_\_\_\_\_

Prof. Dr.

Marília, \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_, de 2019.

“José Arcádio Buendia, que era o homem mais empreendedor que a aldeia conheceu e jamais veria outro igual, havia disposto de tal modo a posição das casas, que de todas elas era possível chegar ao rio e abastecer-se de água com o mesmo esforço, e traçou as ruas com tanta sabedoria que nenhuma casa recebia mais sol que a outra na hora do calor. Em poucos anos, Macondo foi à aldeia mais arrumada e laboriosa que qualquer outra que seus trezentos habitantes tivessem conhecido” (Trecho da Obra “Cem Anos de Solidão”, de Gabriel Garcia Marques)

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, Pai todo Poderoso. Sem suas bênçãos e sua proteção jamais teria escrito qualquer dessas linhas. *O Senhor é meu Pastor; nada me faltará.*

Ao meu orientador, Prof. Dr. Lafayette Pozzoli. Com palavras sempre ajustadas, incentivo incondicional, retirou-me da inércia para poder ditar os contornos e as linhas desse tema. Obrigado, sobretudo, pela sua paciência. A misericórdia é atributo de poucos Homens; és um desses que, com seu olhar fraterno, sempre nos encoraja.

Faço igual menção ao Co-orientador, Prof. Dr. Walter Foleto Santin, que no curso dessa empreitada não só aceitou o convite de compor a Banca de Exame, como também contribuiu efetivamente nas ideias e arranjos desse trabalho, com especial simplicidade.

Ao Prof. José Gonzaga da Silva Neto, mantenedor da REGES, de Dracena. Reconhecido empreendedor pelas suas grandiosas obras, quem o percebe por perto sabes o tanto que és generoso. Exemplo de bondade. Obrigado pela confiança.

Ao Prof. Marco Antônio Ribeiro Pietrucci, pela parceria *nessa longa estrada da vida*, que percorremos, juntos, por mais de dois anos. Muitos cursaram do mesmo programa. Desses, pude conviver mais de perto com pessoa tão ímpar e inspirada que és.

Aos meus amigos e colegas de Ministério Público, Dr. Antônio Simini Júnior, Daniel Magalhães de Albuquerque Silva, Fernando Galindo Ortega e Ruy Fernando Anelli Bodini, que não apenas cederam referenciais, que muito contribuíram para esse trabalho, mas, sobretudo, pelo incentivo, a força e o tempo que despojaram para que pudesse chegar a esse momento.

Aos meus pais, Rufino de Campos e Amélia Galindo Campos, bem como aos meus irmãos, Luciane Galindo Campos Bandeira, Rogério Rufino Galindo Campos e Daniela Galindo Campos Boscoli, pelas orações ao final de cada chegada. Amos todos vocês, incondicionalmente. Nem imaginam o quanto são importantes em minha vida.

Por fim, e com muita ênfase, à Cássia, minha esposa, que *segurou a barra*, sozinha com as crianças, nas minhas ausências físicas e nos momentos de submersão no mundo dos textos; que incentivou quando achava que não daria mais; que buscou acolher-me quando já achava que não valeria a pena; que sacrificou a si em troca de um sonho que nem era seu. *Te amo muito.* Aos meus amados filhos, Luiz Eduardo e Lucas, significação de amor, bondade, pureza e luz. São, todos vocês, minha vida. Que essa Obra possa ser Grandiosa, para que, de algum modo, orgulhem-se dela. Obrigado, meus Amores.

CAMPOS, Rufino Eduardo Galindo. **O Ministério Público e os Loteamentos Urbanos**. 2019. 99 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário Eurípides de Marília, Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha, Marília, 2019.

## RESUMO

O presente trabalho analisa a questão referente aos loteamentos, com as implicações jurídicas e sociais que encerra. Muito mais essas do que aquelas, aborda a repercussão que o parcelamento, por meio dos loteamentos, pode representar na vida das cidades, em seu aspecto estrutural e de serviços, e também na vida das pessoas. De sua vez, sendo o Ministério Público instituição permanente na defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, aborda-se, ainda, a relevância de seu papel nessas questões, envidando identificar a natureza dos direitos, ou interesses, ali compreendidos e, conseqüentemente, a legitimidade desses. Ainda sob tais aspectos, os modos pelos quais a atuação ministerial pode ocorrer, ou seja, a atuação demandista, por meio da provocação do judicial, ou a atuação preventiva, quer atuando como agente político, quer promovendo Termos de Ajustamento de Condutas com vistas a equacionar os problemas divisados, não aqueles conduzidos ao Judiciário. O desenvolvimento do conteúdo fundamentou-se pelo método de pesquisa hipotético-dedutivo: a hipótese está na legalidade do empreendimento, pois, uma vez obedecido o aspecto formal, o empreendimento deverá ser aprovado, registrado e os lotes vendidos; porém, se em contrapartida forem esquecidos regramentos de caráter social, muitos deles situados além da norma, se mostrará imperfeito. Em relação aos procedimentos técnicos adotados, prevaleceu a pesquisa bibliográfica e documental, pautada, principalmente, em livros, teses, artigos, legislação (constitucional, infraconstitucional, súmulas e orientações jurisprudenciais), jurisprudência e demais dados. A pertinência do tema pode ser medida no volume de loteamentos que foram e estão sendo lançados, não freados sequer em tempos de dificuldades financeiras, que indica tratar-se de um negócio de razoável rentabilidade, mas de preocupação social incipiente. Logo, o Ministério Público, guardião dos direitos essencialmente coletivos, deve primar pelo respeito de interesses obliquamente expostos.

**Palavras-chave:** Parcelamento do Solo. Loteamentos urbanos. Direitos de dimensão social. Ministério Público. Atuação.

CAMPOS, Rufino Eduardo Galindo. **O Ministério Público e os Loteamentos Urbanos**. 2019. 99 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário Eurípides de Marília, Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha, Marília, 2019.

#### ABSTRACT

This paper analyzes the issue of urban allotment, with its legal and social implications. It addresses with the repercussion that land subdivision, through urban allotment, can have on the life of cities, their structural and service aspects, and also on people's lives. In turn, since the Public Prosecution Service is a permanent institution in the defense of the legal order and social and individual inalienable rights, it also discusses the relevance of its role in these issues, identifying the nature of the rights, or interests, understood therein and, consequently, their legitimacy. Considering these aspects, the public prosecution service, that is, the demand practice, through the provocation of the court, or the preventive measures, either acting as a political agent, or promoting Conduct Adjustment Agreements, suppressing the problem, not those brought to the judiciary. The development of the content was based on the hypothetical-deductive research method: the hypothesis is in the legality of the project, because, obeying the formal aspect, the project must be approved, registered and the lots sold; but, if social rules are forgotten, many of them beyond the norm, will be imperfect. Regarding the technical procedures adopted, the bibliographic research prevailed, based mainly on books, theses, articles, legislation (constitutional, infraconstitutional, precedents and jurisprudential guidelines), jurisprudence and other data. The relevance of the theme can be measured in the volume of allotments that were and are being launched, not even braked in times of financial difficulties, which indicates that it is a business of reasonable profitability, but of incipient social concern. Therefore, the Public Prosecution, guardian of essentially collective rights, must strive for respect for obliquely exposed interests.

**Keywords:** Land subdivision. Urban allotment. Social dimension rights. Public Prosecution. Intervention.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CESP: Companhia Energética de São Paulo

CETESB: Companhia Ambiental do Estado de São Paulo

CF: Constituição Federal

CF/88: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

COMGÁS: Companhia de Gás de São Paulo

CPFL: Companhia Paulista de Força e Luz

EMPLASA: Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano

GRAPROHAB: Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais do Estado de São Paulo

LAI: Licença Ambiental de Instalação

LAO: Licença Ambiental de Operação

LAP: Licença Ambiental Prévia

LPSU: Lei de Parcelamento do Solo Urbano

MAPA: Memória da Administração Pública Brasileira

SABESP: Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo

STF: Supremo Tribunal Federal

STJ: Supremo Tribunal de Justiça

TJ: Tribunal de Justiça

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
CAPÍTULO 1 – DO PARCELAMENTO DO SOLO.....	14
1.1 O Aspecto Social do Parcelamento do Solo .....	14
1.2 Conceito .....	16
1.3 Espécies .....	17
1.3.1 Loteamento.....	18
1.3.2 Desmembramento.....	20
1.3.3 Desdobro .....	22
1.3.4 Remembramento .....	23
1.4 Imóvel Rural x Imóvel Urbano .....	23
1.4.1 Imóvel Rural.....	24
1.4.2 Imóvel Urbano.....	25
1.5 Projeto .....	26
1.5.1 Regramento Mínimo – Legislação Federal .....	28
1.5.2 Regramento Complementar – Legislação Estadual .....	33
1.5.3 Regramento Complementar – Posturas Municipais .....	34
1.6 Registro.....	35
CAPÍTULO 2 – DO MINISTÉRIO PÚBLICO .....	39
2.1 Origem .....	40
2.2 Atual Perfil Legislativo.....	43
2.3 O Ministério Público e o Parcelamento do Solo Urbano.....	45
2.4 Loteamentos Legais – Identificação de Interesse de Atuação .....	47
2.4.1 Interesses Difusos.....	48
2.4.2 Interesses Coletivos.....	50
2.4.3 Interesses Individuais Homogêneos .....	51
2.5 Loteamento Ilegal .....	53
2.5.1 Loteamento Clandestino.....	53
2.5.2 Loteamento Irregular.....	55
2.6. Instrumentos de Atuação do Ministério Público.....	56
2.6.1 Inquérito Civil .....	57
2.6.2 Ação Civil Pública .....	60

2.6.3 Atuação Residual nas Ações Populares .....	65
<b>CAPÍTULO 3 – DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NOS PROCESSOS DE</b>	
<b>LOTEAMENTOS.....</b>	<b>67</b>
3.1 Limitações Decorrentes da Constituição Federal .....	68
3.2 Limitações Decorrentes do Estatuto da Cidade .....	70
3.3 Limitações Decorrentes da Constituição Estadual Paulista.....	71
3.4 O Preâmbulo da Constituição Federal e sua Inserção na Questão Referente aos	
Loteamentos.....	72
3.5 Responsabilização Criminal do Loteador .....	74
3.6 Responsabilidade Civil .....	75
3.7 O Ministério Público e as Questões Referentes ao Loteamento .....	77
3.8 Estudo de Casos .....	80
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>85</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>88</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>92</b>
Anexo I .....	92
Anexo II .....	95

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho objetiva demonstrar, mediante o estudo das regras que norteiam o parcelamento do solo, a natureza social deste, que se encontra além daquela mais comumente considerada, de caráter foliar, própria do regramento atinente à sua realização.

Com o evoluir dos tempos e com a inclusão de vários aspectos sociais aos empreendimentos de parcelamento do solo, sua relevância se faz eminentemente pública, compreendendo direitos metaindividuais traçados em seus desenhos. Nesse sentido, sendo uma atividade pública por excelência (cujo bojo está no próprio aumento da cidade, com todas as vicissitudes que possa representar), surge, no horizonte, a regra ou o princípio da eficiência e, em conjunto, o Ministério Público a diligenciar – seja do Executivo seja do particular, fazendo as vezes do Poder Público, que, por sua vez, constantemente, autorizou e recebeu o empreendimento sem maiores detalhamentos – o aproveitamento adequado de todos os seus espaços e a sua inserção no contexto social das cidades.

Diante de tais colocações, procura-se, pois, detectar os momentos em que o Ministério Público deva atuar, quer na qualidade de Agente Político, pelo manuseio dos meios que se apresentam à sua disposição, por exemplo, o compromisso de ajustamento de conduta, quer na qualidade de legitimado extraordinário (em nome próprio defende interesses alheios) como parte demandista, por meio de ação competente.

Desse modo, no Capítulo 1, será abordado o próprio fracionamento do solo. As espécies de parcelamento (o loteamento, o desdobramento, o desdobro e o remembramento); as normas cogentes que devem ser obedecidas, tanto aquelas de caráter federal, quanto aquelas de nível estadual e municipal, todas elas impregnadas de um indissociável caráter público.

Discorreu sob tal prisma a própria Lei de Regência em relação ao parcelamento do solo (Lei nº 6.766/79), enfatizando o aspecto social que deve encerrar.

O Capítulo 2 versará acerca do Ministério Público. Do tema foram examinadas suas origens, a roupagem Constitucional; o regramento e a atual leitura de sua atuação. Em fechamento, os momentos de sua atuação, com a identificação dos interesses que a motivam, isto é, os chamados direitos *essencialmente* coletivos, divididos em Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos, casos em que a legitimação decorre de uma legislação complementar (Lei de Ação Civil Pública) e aquelas outras, como o caso dos loteamentos ilegais (clandestinos e irregulares), cuja legitimação repousa na própria Lei de Regência dos loteamentos, isto é, a Lei nº 6.766/79.

Nesse cenário, sendo um dos guardiões da Constituição, o Ministério Público se apresenta como (co)legitimado a exigir nos empreendimentos imobiliários, em especial nos loteamentos, a implementação de nortes públicos, em vista de sua máxima eficiência. Sem embargo, é pontuada, em primazia, a atuação do Ministério Público diante de um loteamento aprovado, ou em vias de, para que se dê a este o verdadeiro sentido social.

Saliente-se que a derivação do sentido social remonta à referência de moradia digna, com aspectos sedimentados no Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/01), bem como os vários direitos que permeiam: o ato de morar e viver, a mobilidade urbana, a compreensão da cidade como um único organismo. Para a melhor compreensão de tão sensíveis aspectos, buscou-se apoio no conceito de fraternidade, contido no preâmbulo do Constituição Federal brasileira e inteiramente aplicável ao trabalho em questão. Tais premissas, portanto, constituem o Capítulo 3, na forma de fechamento das ideias norteadoras do tema desenvolvido.

Em conclusão, diante das regras aplicáveis e das compreensões intrínsecas aos loteamentos, com seu caráter altamente social, e diante do perfil Constitucional que veste o Ministério Público, verificou-se a oportuna atuação, com vistas à integração desses direitos que estão assegurados.

Ressalte-se que este trabalho não teve a pretensão de esgotar a discussão em torno do tema, mesmo porque nem todos os tipos de loteamentos foram aqui abrangidos; assinale-se que, neste estudo, não constam os chamados “loteamentos fechados”, e os “particulares”, objeto de novel modificação legislativa, por pura questão de espaço e não alargamento demasiado do fim proposto. De modo igual, proceder-se-á em relação àqueles localizados em zona que não seja a urbana.

Frise-se, ademais, que certos conceitos, como a distinção proposta por alguns autores em relação aos sentidos das expressões “direito” e “interesse”, não tiveram lugar nesta dissertação.

Volvendo às questões debatidas, a possibilidade discutida no tocante ao Ministério Público de prescrever ao loteador a observância de preceitos e obras que visem o caráter social do empreendimento, não tem por fim engessar o aparecimento de novos loteamentos, na medida em que encarecia os lotes, afastando possíveis interessados, muito deles inclusive de baixa renda. Muito menos, significa converter o Promotor de Justiça, que atua diante de um caso concreto, numa espécie de prefeito, gerente ou engenheiro do empreendimento. Longe disso. Antes, o que se pretende é demonstrar a premência de que o acesso seja seguro; que o sistema de tratamento de esgotos está saturado na região escolhida para o novo bairro; que o estrangulamento do fornecimento de água se apresenta como patente; que o arruamento não

guarda similitude com o traçado de bairros anteriores; que os equipamentos urbanos não atenderão a demanda; dentre outros aspectos relevantes. Eis o ponto.

Quanto à metodologia utilizada nas análises, esta será de caráter hipotético-dedutivo. Os capítulos foram desenvolvidos fundamentados em pesquisa bibliográfica e documental, abalizada em livros, teses, artigos e legislação (constitucional, infraconstitucional), acrescida, ainda, de orientações jurisprudenciais.

Quanto ao referencial teórico, recorreu-se a estudos de casos e problemas enfrentados na prática, para, em seguida, tomá-los como hipóteses, deduzir as respostas, com base em pesquisas, valendo-se de fontes complementares à evolução do tema.

Já relativamente à tese apresentada, esta se encontra a justificativa na medida em que, assim como os direitos sociais são uma constante, o alargamento das cidades por novos empreendimentos se faz presente no cotidiano, de sorte que o assentamento de novas possibilidades pode se constituir como fonte de subsídios.

## **CAPÍTULO 1 – DO PARCELAMENTO DO SOLO**

### **1.1 O Aspecto Social do Parcelamento do Solo**

Desde muito tempo, o parcelamento do solo tem se mostrado uma atividade lucrativa, sendo responsável pelo desenvolvimento das cidades, ditando-lhes o ritmo, os rumos e modos de crescimento. O que se imagina tratar-se de um crescimento natural, como se o Executivo estivesse expandido seus limites urbanos, é, na maioria das vezes, fruto de empreendedorismo, deslocando as realidades urbanas para além dos limites anteriormente concebidos.

Quando menos se percebe, a cidade adquire novos ares e aspectos e, diante desse cenário de mudanças, o Poder Público também se vê na contingência de estender os seus limites de administração.

Pensando no aspecto formal de tais empreendimentos, uma vez que, em mira, estavam os adquirentes de lotes, o Decreto-lei nº 58/37 foi a primeira legislação que cuidou do parcelamento do solo. Já posteriormente, o Decreto-lei nº 271/67 também se pronunciou quanto à regulamentação da divisão de uma área em várias outras, detalhando conceitos não contemplados anteriormente.

Para ambos os diplomas, o aspecto contratual era o determinante, principalmente na questão da segurança jurídica em relação aos adquirentes de áreas objeto de parcelamento. Porém, nenhum deles fez menção ao Ministério Público.

Somente mais adiante, e sendo a atual reserva legislativa, a Lei nº 6.766/79 normatizou a questão referente aos fracionamentos. Sem descuidar da importante questão que é a formalização dos novos títulos de propriedade que se formam de uma matrícula-mãe, passou-se, então, a apreciar o instituto de forma mais humanizada, pois verteu seus comandos a apêndices sociais, permitindo o regramento complementar dos Estados e Municípios, como de fato deve ser. E, pela primeira vez, tendo o Ministério Público como sendo o seu contraponto.

Entretanto, a tarefa de parcelar, sob a luz do empreendedor, continua quase que a mesma desde que concebida a lei, devendo proporcionar efetiva segurança jurídica àqueles que de si adquirirem seus lotes. O olhar diferenciando caberá, entretanto, a outros autores, dentre eles, o Ministério Público, a quem o presente trabalho se volta de uma forma direta. Assim, segundo Amadei e Amadei (2014, p. 03):

[...] parcelar a propriedade imobiliária, pois, na perspectiva civilista, é exercer uma das faculdades do domínio atrelada à disponibilidade da coisa: quem é dono e, por isso, pode dispor da coisa, tem a faculdade de dispor do bem no seu todo e de modo fracionado.

Dentro dessa ótica, o proprietário poderá, em princípio e sem maiores dificuldades, dispor de sua área de modo parcelado. O fracionamento, sob o ponto de vista da função social da propriedade, lhe empresta melhor aproveitamento. Basta atentar para o fato de que determinada área, que tem apenas um proprietário, poderá vir a ter centenas deles, cada um com uma fração e uma perspectiva própria, em um novo conglomerado social.

Bem por isso, por muito tempo, a atividade de fracionamento pôde ser realizada sem controle, bastando apenas a vontade do proprietário de determinada gleba de proceder a divisão de sua área, dando aos novos adquirentes de lotes uma saída à via pública. Com os anos, e a percepção da questão social envolvida em parcelamentos dessa natureza, ainda que consagrada no direito de propriedade, passou-se a ponderar se referida ação era a mais adequada.

No entanto, o inegável desenvolvimento que a disposição de novos espaços notabilizou era patente:

No final do século XX a importância social e o impacto urbanístico do parcelamento do solo urbano foram reconhecidos pelas autoridades públicas, que começaram a regulamentar intensamente a atividade, criando diversos requisitos em termos urbanísticos, de infraestrutura e documental, a fim de evitar a atuação predatória de uma minoria inescrupulosa de loteadores que se locupletavam à custa da comunidade. (SERRA; SERRA, 2013, p. 128)

Evolução de suma importância, a realidade vivida pela maioria dos brasileiros centra-se na aquisição do imóvel próprio e o denominado ‘bem de raiz’ representa a maior conquista para boa parcela da população. Constata-se que a aquisição de imóvel próprio para o abrigo da entidade familiar não está circunscrito às famílias de baixa ou pouca renda. Nesse processo, adquirem-no não somente aqueles que ainda não são proprietários de lote ou de casa, mas também aqueles que veem a possibilidade de troca ou aquisição de outro imóvel, em melhores condições alusivas aos aspectos de espaço, localização, proximidade do trabalho, educação, ofertas de serviços públicos e outras mais.

Todos esses arranjos são encontrados na difusão de novos empreendimentos sob o formato de parcelamentos, encerrando, conseqüentemente, importantes e incontestáveis contornos sociais. Balbino Filho (1999, p. 357), em alusão a Serpa Lopes, resume o dilema:

O problema do loteamento representa, ao mesmo tempo, um problema social. Ele, em relação às classes mais desfavorecidas, proporciona um meio fácil, do ponto de vista financeiro, de aplicação das pequenas economias, transformando em proprietários indivíduos que antes de tal processo nunca teriam imaginado semelhante realidade. Problema moral, pois que a habitação dá à família o sentido de si mesma, da sua organização definida, evitando essa instabilidade dos apartamentos que converte os membros da família em seres nômades. É para o operário uma situação de bem-estar, desviando-o das tavernas, do jogo, do álcool, etc. Por conseguinte, a legislação reforçando e garantindo o loteamento, sob todos os pontos de vista, realiza, com as garantias jurídicas, um objeto social de uma relevância e de efeitos benéficos evidentes.

Como se observa, a questão social existente nos parcelamentos ganhou, aos poucos, evidente relevo, por ser tão ou mais valorosa que a própria questão registral, e a exigência de um mínimo aos cidadãos é algo – nem sempre disponível – pelo qual se zela, a despeito da previsão legal. Como enunciam Machado e Silva (2005, p. 298):

É necessário reconhecer, o Brasil tem uma lastimável trajetória de urbanização caótica e descontrolada, quase sempre determinada por interesses corporativistas. O Professor Milton Santos lembra que a urbanização brasileira sempre se submeteu a interesses corporativos de grupos, às vezes de grandes empresas nacionais e estrangeiras, com privilégios especiais no processo de urbanização. De modo que, no Brasil, pode-se até mesmo falar na existência de ‘cidades corporativas’, onde o interesse privado sobrepõe-se ao público, com graves consequências para a qualidade de vida urbana.

Em razão disso, se a regularidade jurídica do empreendimento imobiliário é fundamental; se a oferta em balcão de um lote deve representar a certeza da possibilidade de aquisição da referida propriedade pelo adquirente, determinando-lhe a regularidade material e formal; por outro lado, o enfrentamento de questões atinentes ao aspecto social do empreendimento não pode ficar esquecido ou relegado.

Nesse caminhar, a observância do aspecto social de um loteamento, que se projetará eternamente sobre a vida de toda uma coletividade, compreendidos os adquirentes e também os demais moradores da cidade, se propõe de urgente necessidade. Até porque, na advertência de Silva (2016, p. 34), “[...] a cidade informal ocupa grande parte do território urbano brasileiro e coloca o cidadão em condições precárias de segurança e saúde”.

## 1.2 Conceito

Parcelar significa fracionar, dividir. No caso dos imóveis, a respeito do termo, é possível depreender o manejo e a alteração das condições nele concebidas, dividindo o solo em unidades juridicamente autônomas. Em Amadei e Amadei (2014, p. 01):

Parcelar é fracionar ordenadamente. É partir, dividir, gerar partículas, pedaços, quinhões, porções ou fragmentos; mas, note-se bem, parcelar não é despedaçar: quem parcela não secciona o todo de modo arbitrário, desagregando-o, mas, ao segregá-lo, mantém determinada unidade: nas diversidades das partes segregadas.

Já de um ponto de vista mais específico, Silva (2016, p. 37) analisa: “[...] com enorme facilidade podemos conceituar o parcelamento do solo urbano como sendo um processo urbanístico, cuja finalidade é proceder à divisão da gleba, para fins de ocupação, compreendendo o parcelamento, o loteamento e o desmembramento”.

Portanto, sob um enfoque puramente físico ou material, o parcelamento se coloca como atividade fracionadora, que transforma uma área de terras em várias outras de menor tamanho; pelo viés jurídico, cada uma dessas áreas será uma unidade autônoma. Numa perspectiva social, representa, pois, uma nova realidade aos novos ocupantes do espaço, daqueles que estão ao entorno e dos equipamentos públicos ali compreendidos. Em complemento, Maluf (2010, p. 216) destaca:

O parcelamento do solo, sob a ótica doutrinária pode ser avaliado sob dois aspectos distintos: o físico, que se refere à mera divisão geodésica de um imóvel, e o jurídico, que indica a noção da divisão da propriedade e seu efeito imediato na formação de novos direitos autônomos de domínio sobre as unidades formadas a partir dessa divisão [...] Unindo esses dois conceitos, pode ser compreendido como a divisão geodésico-jurídica de um terreno, uma vez que, por meio dele, divide-se o solo e por via de consequência o respectivo direito de propriedade, formando-se novas unidades, fisicamente menores, mas juridicamente idênticas.

À luz de tais colocações, com recortes de plano físico, criam-se implicações as mais diversas no plano jurídico, das quais são inseparáveis as consequências decorrentes dessa atividade. O que a princípio poder-se-ia representar-se como algo simples, reúne situações variadas no mundo do direito.

### 1.3 Espécies

O parcelamento do solo urbano no Brasil é regulamentado, basicamente, pela Lei nº 6.766/79, que, em seu art. 2º, dispõe que “[...] o parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes”.

Para Ceneviva (2010, p. 691), ao dissertar sobre o parcelamento como gênero, do qual são espécies o *loteamento* e o *desmembramento*, infere-se:

*O parcelamento*, para fins da Lei 6.766/79, consiste na subdivisão de gleba, situadas em zonas determinadas do território distrital ou municipal urbano, em lotes destinados à edificação. O parcelamento compreende dois tipos: o *loteamento* (com necessidade de abertura, modificação ou ampliação de logradouros públicos na área) e o *desmembramento* (com aproveitamento do sistema viário existente).

Cardoso (2018, p. 18), por seu turno, com cuidados maiores, aprofunda a perspectiva anterior, ao distinguir as espécies de parcelamento. Para a autora:

A redação deste artigo aproveitou a ideia presente no Decreto-lei nº 271/67 para distinguir as espécies de parcelamento. O loteamento e o desmembramento são espécies de parcelamento. A diferença entre eles está na criação de espaços públicos. Enquanto o loteamento cria ruas, praças, alterando o desenho urbano da região, o desmembramento apenas divide o espaço privado e unidades menores, não alterando a configuração da cidade. Ambos são meios de dividir o solo urbano.

Sendo a redação do art. 2º da Lei nº 6.766/76 inequívoca, não se colhe divergência em doutrina a respeito de tais conceitos, que devem ser estabelecidos na conformidade mencionada. Tanto um quanto o outro interessam ao direito e repercutem no mundo jurídico; representam a criação de novas realidades jurídicas, exteriorizadas pelo direito de propriedade que cada nova unidade reconhecerá. Não se esgotam nelas, apesar das formas de se criar novas realidades jurídicas por meio de uma matrícula inicial, uma vez que a doutrina também cuida de outras espécies, a saber: o desdobro e o remembramento, institutos esses a ser desenvolvidos na sequência.

### 1.3.1 Loteamento

Especificamente em relação aos *loteamentos*, destacados enquanto forma legal de se fracionar uma área de terras (art. 2º, Lei nº 6.766/79), subdividindo-a em várias outras, menores, entremeadas por vias públicas, compreende-se como a forma mais rica, em termos jurídicos, pelo detalhamento que demanda e pelas consequências que envolvem, embora sua definição, sob o aspecto conceitual, não reserve minúcias.

Silva (2016, p. 43), citando Eurico de Andrade Azevedo, assim admite o loteamento:

Divisão de uma gleba em lotes, que passam a ter vida autônoma, com acesso direto à via pública. A gleba parcelada perde a sua individualidade, sua caracterização originária, dando nascimento a várias parcelas individualizadas, que recebem o nome de 'lotes'. Dai a denominação 'loteamento'. [...] O parcelamento para fins urbano, ou parcelamento urbanístico, destina-se a integrar a gleba na cidade, permitindo que ela passe a ter usos urbanos, ou seja, uso residencial, comercial, industrial e institucional.

Meirelles (1996, p. 399), de sua parte, entende “[...] loteamento urbano é a divisão voluntária do solo em unidades edificáveis (lotes), com aberturas de vias e logradouros públicos, na forma de legislação pertinente”. Dá-lhe vida a matrícula advinda de cada novo lote, sendo que, se chegar até esse momento, é preciso a efetuação de uma série de medidas e providências; essencial a obediência e o cumprimento de vários requisitos que lhes são próprios, em procedimento regulado pela Lei de Parcelamento do Solo (Lei nº 6.766/79), que é a Lei de Regência dos Loteamentos Urbanos, Leis Estaduais e Posturas Municipais.

Ante a implicação social que desponta e se projeta, para Silva (2016, p. 44), portanto:

Como afirma Roberto Barroso, o loteamento é de ordinário, matriz de um novo bairro residencial da cidade, um patrimônio da coletividade: ‘a nova realidade urbanística resultante da implantação do loteamento, como é óbvio, afeta a Cidade como um todo, sobrecarregando seus equipamentos urbanos, sua malha viária e toda a gama de serviços públicos de infraestrutura da cidade.

Sem dúvidas, dos processos de fracionamento do solo, o mais complexo é o que concerne aos loteamentos, justamente pela nova realidade social a ser criada. Quanto aos demais, conquanto tenham sua repercussão no mundo do direito, não captam as mesmas observações que se faz àqueles.

Com isso, fundamental perceber que a conversão de uma gleba em vários lotes, mediante o processo de loteamento, é ato voluntário. E Silva (2016, p. 37) sublinha: “[...] tratando-se de processo de urbanização, o loteamento envolve relações civis, penais e

administrativas”, cabendo ao Município, ou ao Distrito Federal, autorizar ou não a feitura de um loteamento. Retenha-se que o que hoje é um empreendimento amanhã será um bairro, com todas as vicissitudes que possa apresentar.

Para Cardoso (2018, p. 14):

[...] as quatro funções primordiais do solo urbano são, segundo a doutrina, moradia, circulação, lazer e trabalho. Para melhor alcançar a funcionalidade do espaço urbano, o Poder Público ordena a sua ocupação, de modo a preservar os interesses da população.

Não por outro motivo, o ato de legalmente parcelar uma área não se apresenta como um direito subjetivo do proprietário de uma área.

[...] a transcender desses direitos subjetivos dos proprietários de unidades imobiliárias dos loteamentos, deve-se reconhecer, mesmo, a existência de um direito comunitário, de todo o povo, ao desfrute do novo bairro, como unidade urbanística do todo que é a Cidade. O loteamento, sob essa visão, não é patrimônio de um conjunto de pessoas, mas, sim, núcleo urbano de interesse comum de todos. (SILVA, 2016, p. 45)

Verifica-se, nesse caso, que as prescrições para o preenchimento de balizamentos legais e, logo, para a análise discricionária por parte do Executivo, deixa assente que esse fracionamento compreende verdadeira atividade pública, naquele instante realizável pelo particular. Remete à efetivação de uma atividade particular permeada do caráter público.

### 1.3.2 Desmembramento

No que tange ao desmembramento, trata-se, igualmente, de forma de se fracionar a propriedade com vistas à criação de novas unidades. Entretanto, sob essa espécie aproveitam-se as vias já existentes, bem como a estrutura urbana que o cerca. Substancialmente, não implica a criação de um novo bairro. Nos dizeres de Galhardo (2004, p. 20):

[...] desmembramento é a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com o aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique a abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

Em função do aproveitamento das vias existentes e demais itens do entorno social, na efetivação de novos lotes bastará a autorização Municipal e o trabalho de medição para que a divisão geodésica ganhe ares jurídicos distintos da matrícula anterior.

Ressalta-se, também, que, no desmembramento, o proprietário faz valer uma das prerrogativas do direito de propriedade, ou seja, dispor, entretanto, pelo modo fracionado, atento a um regramento mínimo. Sobre isso, porém, é primordial atentar que somente terá lugar quando se assentarem tanto a possibilidade física, centrada na facilidade da divisão cômoda, quanto a possibilidade jurídica (divisão dentro de uma metragem mínima permitida), além da permissão Municipal. É o que dispõe o art. 10 da Lei de Parcelamento do Solo<sup>1</sup>.

Advertência a ser feita é que, decorrente do menor nível de exigências para a sua efetivação, não raro, se mascara no desmembramento o desenho de um loteamento. Prudente, Loureiro (2012, p. 487) assim se pronuncia:

Nos desmembramentos, o oficial, sempre com o propósito de obstar expediente ou artifícios que visem a afastar a aplicação da lei supracitada, que é de ordem pública, deverá examinar, com seu prudente critério e baseado em elementos de ordem objetiva, especialmente na existência de parcelamentos sucessivos e na quantidade de lotes parcelados, se se trata ou não de hipótese de incidência do registro especial.

Tal colocação é salutar porque, segundo Maluf (2010, p. 219), podem-se reverter “[...] em certos aspectos mais problemáticos que os loteamentos, porque dependendo da finalidade a que se destina a divisão da gleba, o vulto ou a densidade da ocupação poderá levar ao colapso do sistema viário ou dos serviços e equipamentos pré-instalados”.

O desmembramento permitido é aquele de pequeno porte, que não representa fraude, pois segue um padrão urbanístico existente, não se constituindo em novo núcleo urbano.

Desmembramento de pequeno porte é o desmembramento despido da feição de empreendimento imobiliário, aferível pelas circunstâncias objetivas do parcelamento, quantitativa (especialmente a da quantidade de lotes resultantes do fracionamento e de suas áreas) e qualitativas (atento não só às cadeias de assentos, mas também de domínio e ao lapso temporal entre as inscrições, dentre outras circunstâncias peculiares que se possam agregar, aptas a inferir a ocorrência, ou não, de fraude à Lei), ao qual se admite a dispensa do registro especial (art. 18 da Lei 6.766/76, bastando, então, a averbação de controle (art. 167, II, 4, da Lei 6.015/73) à vista da aprovação urbanística. (AMADEI; AMADEI, 2014, p. 24)

---

<sup>1</sup> Art. 10. Para a aprovação de projeto de desmembramento, o interessado apresentará requerimento à Prefeitura Municipal, ou ao Distrito Federal quando for o caso, acompanhado de certidão atualizada da matrícula da gleba, expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis competente, ressalvado o disposto no § 4º do art. 18, e de planta do imóvel a ser desmembrado contendo: I - a indicação das vias existentes e dos loteamentos próximos; II - a indicação do tipo de uso predominante no local; III - a indicação da divisão de lotes pretendida na área.

Nos limites desse trabalho, o desmembramento (puro e simples) não segue como sendo de interesse, exceto se se transmudar em loteamento, quando incidirão as regras comuns pertinentes àquele instituto.

### 1.3.3 Desdobro

Há, ainda, uma terceira e quarta espécies, formas individualizadoras de novas propriedades: o remembramento e o desdobro.

Consiste o desdobro na divisão de um lote. Para que aconteça, é preciso que haja autorização em Lei Municipal, já que a Lei de Parcelamento do Solo (Lei nº 6.766/79) não o prevê. Argumentando, Costa (2018) analisa

[...] para definir se o seu terreno será objeto de desmembramento ou desdobro é necessário apurar se ela já foi objeto de desmembramento ou loteamento antes. Se seu terreno já foi objeto de parcelamento, significa que estaremos diante de um lote e o lote somente poderá ser objeto de desdobro.

E Silva (2016, p. 45), ponderando a falta de uma adequada legislação frente ao tema, aponta:

O desdobro, assim como o desmembramento e o parcelamento, necessita ser aprovado pela municipalidade, e necessita de amparo legal previsto em lei municipal, pois a Lei Federal 6.766/79 não trata sobre esta modalidade. O registro do desmembramento e do loteamento, diga-se, é sempre obrigatório (art. 18 da Lei Federal nº 6.766/79). Já com relação ao registro do desdobro (ou desdobramento), o art. 18 da Lei Federal nº 6.766/79 nada dispõe a respeito, pois trata apenas do loteamento e desmembramento.

Isso, contudo, não significa que não haverá a imprescindibilidade de registro, já que o sistema de amarração jurídica preconizado, tanto na Lei de Parcelamento do Solo quanto na Lei de Registros Públicos, conduzirá à conclusão de que, da divisão da área maior em outra menor, absolutamente, haverá a necessidade do registro na matrícula-mãe sobre o seu fracionamento e a inovação com uma nova área, destinando-lhe nova matrícula, porque se traduz em nova realidade.

Em verdade, não é porque a Lei de Regência dos parcelamentos não prevê a figura do desdobro que ele não possa existir; o Legislador apenas julgou por bem não detalhá-lo.

#### 1.3.4 Remembramento

Remembramento, conforme Cardoso (2018, p. 18), compreende “[...] o oposto de desmembramento. Consiste na união de duas unidades, criando uma área maior. Assim como o desmembramento, não cria espaço público”. Decorrendo a nova área da união ou soma de dois ou mais imóveis, pertencentes ou não a proprietários distintos, a área lembrada terá uma nova conformação, isto é, será maior e possuirá confrontações diferentes, daí constituir-se em um novo imóvel, juridicamente distinto do anterior. Silva (1995, p. 309) conduz um apontamento mais completo, ao enfatizar:

A figura de que vamos tratar aqui é um instituto de Direito Urbanístico bastante desenvolvido nos países europeus, mas praticamente ausente da legislação brasileira [...]. No Brasil, tende-se a usar a denominação *remembramento* (Lei 2.662/76, de Belo Horizonte, art. 20), mas também pode ser empregada a expressão *reparcelamento do solo*, ou, talvez, ainda *reloteamento*. Na verdade, as denominações utilizadas referem-se apenas a um dos aspectos do fenômeno, que como veremos, numa primeira fase é *remembramento* de unidades edificáveis ou já edificadas, e numa segunda fase consistirá num novo parcelamento ou loteamento, com a redivisão da área resultante do remembramento (área lembrada) em novos lotes.

Tanto o desdobro quanto o remembramento requerem, como todo imóvel tratado como unidade autônoma, efetivo registro no Cartório de Registro de Imóveis. Todavia, obedecem a um procedimento bastante simples, que mais condiz com questões de mensuração e posturas municipais do que – propriamente – com a invocação da Lei de Parcelamento do Solo, que, igualmente, não prevê tal modalidade de transformação jurídica.

Como mencionado, as demais formas (anotadas nos itens 1.3.2, 1.3.3 e 1.3.4 deste trabalho) afastam-se do âmbito de análise e estudo do tema (exceto quando o loteamento estiver mascarado sob a forma de um desmembramento), sendo que, do que foi apresentado, doravante se discorrerá, mais amiúde, apenas dos loteamentos, no campo das implicações jurídicas e sociais que repercutem.

#### 1.4 Imóvel Rural x Imóvel Urbano

Nos termos da Lei nº 6.766/76, para que se inicie um procedimento visando à divisão geodésica de um imóvel, tencionando criar unidades autônomas, com vias de circulação e demais nuances, deve-se estar diante de um imóvel que seja considerado urbano.

Escapam aos moldes da Lei de Parcelo do Solo os imóveis rurais. A propósito, não que não possam ser loteados, isso até é possível, com a devida legislação que regulamente<sup>2</sup> o processo. Contudo, para o caso em tela, apenas os imóveis urbanos se submeterão às imposições legais. Desse modo, por guardarem nítidas diferenças em vários campos do direito, merecem destaques individuais.

#### 1.4.1 Imóvel Rural

O art. 4º, inciso I, da Lei nº 4.504/64, o *Estatuto da Terra*, define o imóvel rural enquanto “[...] o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-industrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada”.

Assim respaldado, Borges (2016, p. 289) pondera “[...] podemos dizer que a expressão técnica rural, com finalidade de classificar a propriedade, deve ser tomada por exclusão, ou seja, tudo o que não for urbano é rural. Assim, a classificação por exclusão é a mais sensata admitida pela doutrina”.

Já Rizzardo (2013, p. 52) aponta para outro caminho, esclarecendo que

Não se considera o imóvel como rural tão somente pelo fato de estar localizado fora do perímetro urbano, não importando a atividade que nele era desenvolvida. A chamada *teoria da localização* não é mais aceita, vigorando o conceito da destinação que se dá ao imóvel. Domina o critério da atividade exercida no imóvel pouco importando onde a propriedade esteja localizada. De sorte que a definição do imóvel como rural ou como urbano encontra sua base na chamada *teoria da destinação*.

Esse, também, é o entendimento de Optiz e Optiz (2014, p. 61), que assinalam:

Em conformidade com a melhor doutrina e jurisprudência dominante, é a destinação o critério diferenciador entre prédios rústicos e urbanos. Não importa o critério da autoridade municipal para a arrecadação dos tributos. O fato de estar o prédio lançado como urbano para efeito da cobrança de impostos não significa que seja essa a sua conceituação jurídica.

Por conseguinte, embora o Direito Agrário se valha do elemento destinação, em contraposição ao elemento localização do imóvel como o fator desencadeante de sua definição

---

<sup>2</sup> A Instrução Normativa 17-B do INCRA indica uma série de legislações que devem ser observadas em parcelamentos para fins agrícolas de imóvel rural, Lei nº 4504/64 (art. 61), Lei nº 4947/66 (art. 10), Decreto nº 59428/66 (art. 93) e Lei nº 5868/1972 (art. 8º). Cabe referência, ainda, ao Decreto-Lei nº 58/37.

(isto é, se prédio urbano ou rural), consoante a Lei nº 6.766/79, poderá ser objeto de parcelamento o imóvel situado em rua da cidade, vila ou povoado, ou seja, localizado no perímetro urbano, mesmo que se insira no conceito de imóvel rural perante o direito agrário.

#### 1.4.2 Imóvel Urbano

A possibilidade de se levar adiante um loteamento, conforme a Lei nº 6.766/79, apenas é cabível quando corresponder a um imóvel urbano. Conforme o art. 3º da Lei de Registros Públicos “[...] somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas ou de expansão urbana, assim definidas por lei municipal”.

E Balbino Filho (1999, p. 355) esclarece:

O vocábulo urbano vem do latim *urbanus*, de *urbis*, cidade, e se emprega em oposição ao rural. Destarte, pode-se conceituar prédio urbano como aquele que é erigido dentro dos limites do perímetro urbano de uma cidade ou de uma vila e que se destina a servir de moradia ou exercício do comércio.

Nessa senda, embora os *agraristas*, tomando por base o Estatuto da Terra (art. 4º, Lei nº 4.506/64) travem discussões em torno do tema, no sentido de esclarecer se determinado espaço territorial é área urbana ou rural, acerca do parcelamento para loteamento urbano, a questão soará mais simples. Vale lembrar que o próprio Código Tributário Nacional, em seu art. 32, contempla aos Municípios a possibilidade de adequar determinada localidade como sendo área urbana, para fins de incidência de IPTU<sup>3</sup>.

Disso, ficam vedados os fracionamentos para loteamento, no caso de imóveis que não sejam definidos como urbanos, bem como o fracionamento de um imóvel que se situe na zona rural, mesmo que não se encaixe no conceito de imóvel rural perante o Estatuto da Terra.

Vale o raciocínio contrário, ou seja, passível de parcelamento mediante loteamento o imóvel localizado na zona urbana, mesmo que dele se faça uma destinação agroindustrial e seja,

---

<sup>3</sup> Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

perante o Estatuto da Terra, considerado rústico. Nesse caso, não haveria óbices para a sua transformação em unidades autônomas.

Atreiam-se ao conceito de imóvel urbano as áreas consideradas de expansão urbana, por efeito do art. 3º da Lei de Parcelamento do Solo, já assinalado, aquelas correspondentes à transição entre a área rural e urbana, com tendência de ocupação para fins urbanos. Assim, “[...] zona de expansão urbana ou área urbanizável é aquela passível de vir a integrar o perímetro urbano de uma cidade, por meio de lei municipal” (BALBINO Filho, 1999, p. 361).

### 1.5 Projeto

Definida a área onde se pretende erigir o empreendimento, que se fará acompanhar de um projeto, nele deverão estar compreendidos não somente o fracionamento em si, mas, também, os incrementos públicos que o processo de lotear representa.

A propósito, a atividade particular de se implantar um loteamento não pode significar uma carta branca para que o interessado vá fazendo, ao seu talante alvedrio, os desenhos e cortes que tiver em mente.

Tendo em mãos as diretrizes apresentadas pela Prefeitura, o interessado elaborará o projeto urbanístico que deverá ser composto de desenhos, tabelas e memoriais, e deve compreender: o sistema viário, espaços livres e equipamentos comunitários; subdivisão da quadra em lote com respectiva numeração; dimensão e áreas em tabelas anexas, afastamento exigidos; dimensões lineares e angulares do projeto; perfis longitudinais e transversais de todas as vias e praças; indicação dos morros de alinhamento e nivelamento das vias projetadas; indicação em planta dos perfis de todas as linhas de escoamento de águas pluviais; descrição sucinta do loteamento, com as suas características e destinação. (SILVA, 2016, p. 88)

Sob esse aspecto, portanto, oportuno observar um regramento mínimo, a desaguar no lote, objeto último do empreendedor, permeado pela infraestrutura, decorrente da criação de uma nova realidade social. Sob o ponto de vista de Arfelli<sup>4</sup>,

Além das diretrizes constitucionais e de outras regras estabelecidas pelos municípios no exercício de sua competência constitucional (art. 30, inciso VIII), a Lei Federal nº 6.766/79 que disciplina o parcelamento do solo urbano, preocupa-se em evitar a ocupação desordenada e garantir a racionalidade da vida urbana no que se refere à segurança das habitações, salubridade, ao meio ambiente equilibrado, aos espaços de lazer, aos adensamentos, às vias de

---

<sup>4</sup> Disponível em: <<http://www.revistajustitia.com.br/artigos/3d0b6b.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

circulação. São restrições urbanísticas que objetivam o *melhoramento* das condições de *vida coletiva, sob o aspecto físico social*. Busca, enfim, o bem-estar social.

Deve-se, pois, ter em conta que o objetivo primeiro do loteador é a venda dos lotes, resultado da área fracionada. O lote e sua venda são o fim almejado. A infraestrutura, por sua vez, é o aspecto secundário – do ponto de vista do empreendedor –, mas, para o Estado, constitui o primeiro e primordial abarcamento, pois a Lei nº 6.766/79 não deixa dúvidas em relação à participação do Poder Público na delimitação dos contornos formais do parcelamento do solo urbano.

Isso posto, a respeito ao lote, Ceneviva considera “[...] lote, na definição legal, é o terreno servido por infraestrutura básica, cujas dimensões atendem aos índices urbanísticos definidos no plano diretor ou em lei municipal, para a zona em que se situe” (2010, p. 691).

De mesma modelagem, tem-se que “[...] lote é a porção de terreno com frente para logradouro público, em condições de receber edificação residencial, comercial, institucional ou industrial. Lotes são, pois, unidades edificáveis” (SILVA, 1995, p. 303).

O quesito infraestrutura é, identicamente, relevante. Em Silva (2016, p. 20), para a sua aprovação das obras, é fundamental atenção “[...] com o escoamento de águas pluviais, iluminação pública, rede de esgoto sanitário e abastecimento de água potável e de energia elétrica e as vias de circulação, pavimentadas ou não”.

De acordo com o § 5º, do art. 2º, da Lei nº 6.766/79, “[...] a infra-estrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação”.

Pelo nível de exigência da Lei de Parcelo do Solo Urbano, compreende-se serem obrigatórias as regras norteadoras dos empreendimentos sob a rubrica de loteamentos, pois não há a possibilidade de se levar adiante um empreendimento sem a existência de um projeto que compreenda suas diretrizes básicas: lotes permeados pela infraestrutura; afora disso, seria divisado o loteamento irregular (clandestino ou ilegal). Com destaque, “[...] as normas urbanísticas, por serem de direito público, são compulsórias, cogentes” (SILVA, 1995, p. 53), e não se arrefecem por vontade do empreendedor, tampouco por vontade do Administrador.

Fitando, mais uma vez, o aspecto social que o loteamento representa, as limitações de ordem pública referentes ao uso e ocupação do solo, salubridade, segurança, funcionalidade, estética e meio ambiente da cidade destinam-se a propiciar melhor qualidade de vida à população.

O loteamento (incluído o desmembramento) traz implicações não somente urbanísticas, como o aumento horizontal da cidade, mas também ambientais, impactando no ambiente urbano, na cobertura vegetal da cidade, em questões de cursos naturais de água, água pluvial, esgoto, lixo, mobilidade urbana, etc. Por essa razão é que o projeto de loteamento (e desmembramento), para ser aprovado, deve atender a uma série de requisitos urbanísticos e também ambientais. Tal aprovação constitui limitação ao poder de dispor do proprietário, limitação esta que se justifica diante do impacto social e ambiental do parcelamento. (SERRA; SERRA, 2013, p. 132-133)

Afirma-se que o melhor aproveitamento da propriedade mediante o loteamento cede à necessidade de observar os requisitos legais para a sua aprovação, que, em suas diretrizes, arvora-se na defesa do interesse público, resvalando tanto nas regras de urbanismo (melhor viver) quanto nas regras de meio ambiente (melhor existir).

#### 1.5.1 Regramento Mínimo – Legislação Federal

Os preceitos da Lei nº 6.766/79 que regram o parcelamento do solo visam a atender à coletividade como um todo, pois preservam os recursos naturais destinados ao conforto da população, disciplinam a utilização dos espaços habitáveis para o bem-estar geral e consagram os critérios de desenvolvimento do Município.

Pode-se afirmar, ao contrário, que a não existência ou a desobediência a um conjunto de observações legislativas de caráter urbanístico levaria a uma desordenada ocupação do solo, desaguando, a título de ilustração (a) na proliferação de habitações edificadas sem critérios técnicos (insegurança); (b) no surgimento de focos de degradação do meio ambiente e da saúde (despejo de resíduos domésticos em cursos d'água, córregos, ruas, disposição de lixo a céu aberto, desmatamento, comprometimento de áreas de mananciais com perda da qualidade e redução da quantidade de água – insalubridade); (c) no adensamento populacional desprovido de equipamentos urbanos e comunitários definidos em lei (art. 4º, § 2º, e art. 5º, § único, Lei nº 6.766/79) e incompatível com o meio físico (má localização), gerando o crescimento caótico da cidade; e (d) na marginalização dos seus habitantes com o incremento das desigualdades sociais, bem como reflexos na segurança da população.

Por isso, ainda focalizando a Lei nº 6.766/79, ante seu art. 2º, § 5º, a “[...] infraestrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável,

energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação”. Compreenda-se que todo projeto de parcelamento será marcado por tais observações, sem as quais não pode sequer ir adiante.

Quando muito, a infraestrutura básica pode ter menor rigidez de exigências, jamais a inobservância:

Dependendo da densidade habitacional, da sua localização em relação à rede existente e condições geológicas e topográficas, as soluções individuais, compostas por fossas sépticas podem garantir a correta destinação final do esgotamento sanitário. A infraestrutura básica pode ser ainda flexibilizada em parcelamentos localizados em Zonas Habitacionais declaradas de interesse social. Nesses casos a iluminação pública não é obrigatória.<sup>5</sup>

Esse, aliás, é o teor do art. 6º da Lei em comento:

§ 6º A infraestrutura básica dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS) consistirá, no mínimo, de:

- I - vias de circulação;
- II - escoamento das águas pluviais;
- III - rede para o abastecimento de água potável; e
- IV - soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar.

Ainda em relação à infraestrutura a ser prevista no projeto, na mesma linha de exigências:

Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:  
I - as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem. [...]

IV - as vias de loteamento deverão articular-se com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas, e harmonizar-se com a topografia local.

§ 1º A legislação municipal definirá, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento.

Em suma, não se loteia, legalmente, sem a previsão destes espaços, porque, como apreciado, ao importar no próprio aumento das cidades, deve ser dotado de uma estrutura mínima, para que o Executivo não seja obrigado, futuramente, às custas dos demais

---

<sup>5</sup> Disponível em: <[http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Parcelamento\\_Final.pdf](http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Parcelamento_Final.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2018.

contribuintes, a dispender recursos para adequação do local, considerando que um bairro não sobrevive – com qualidade – apenas com vias públicas e lotes.

#### 1.5.1.1 Equipamentos Urbanos e Comunitários

Ainda no correspondente à infraestrutura e restando associado às questões aqui discutidas, são focalizadas áreas que, excluídas do sistema de circulação, devem constar do projeto, ser objeto de reserva obrigatória e passagem posterior à competência do Município. Nelas serão implantados equipamentos públicos, também denominados comunitários.

Ante o §2º do art. 4º da Lei de Parcelamento do Solo, “[...] consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares”.

Sobre as áreas institucionais, são aquelas não edificáveis sob o domínio privado, no sentido de não se ingressar na esfera patrimonial exclusiva; sua reserva visa ao recebimento de um investimento estatal futuro. Para Couto (1981, p. 72), “[...] equipamentos comunitários vem a ser, portanto, os aprestos do sistema social da comunidade previstos para atender as suas necessidades de educação, cultura, saúde e lazer”.

Traçando-se um paralelo, enquanto as áreas verdes e de lazer importam ao presente, isto é, ao bem comum dos moradores, as denominadas áreas institucionais se reservam ao futuro, servindo de espera para uma obra que a cidade (não necessariamente o bairro) esteja almejando. Sobre isso, Oliveira (2010) posiciona-se:

A reserva de área institucional não se presta exclusivamente ao atendimento de uma demanda atual. Com a reserva dessa área assegura-se que, no futuro, mesmo que haja alteração da espécie de ocupação da região ou mudança das necessidades daquela população, ainda assim haverá espaços público para servir de válvulas de escape das tensões originadas da convivência em comunidade.

De previsão obrigatória, não se aprova o projeto de um loteamento sem a definição dos espaços que ficarão destinados ao recebimento de uma obra futura, de caráter público.

#### 1.5.1.2 Espaços Livres de Uso Público

No que se refere aos Espaços Livres, estes devem ser concebidos de tal forma no projeto que escapem daqueles reservados ao Sistema De Circulação e, mesmo, dos Equipamentos Urbanos e Comunitários. Silva (1995, p. 244) analisa:

No direito positivo brasileiro, a expressão *espaço livre*, conquanto não devidamente definida, sempre foi empregada em sentido restrito, desde o art. 3º, do Decreto-lei 58, de 10.12.1937, e art. 3º, do Decreto 3.079, de 15.9.1938, revogados, até o vigente art. 22 da Lei 6.777/79, segundo os quais, o registro de loteamento importa na integração das *vias de comunicação, praças e os espaços livres* no domínio público. Por esses dispositivos, os espaços livres não compreendem as vias de comunicação nem áreas livres privadas. *Espaços livres* seriam, assim, *os espaços abertos* públicos destinados a integrar o patrimônio público nos loteamentos, fora as vias de circulação.

Consequentemente, Arfelli<sup>6</sup> assim se posiciona:

O lazer é um dos direitos sociais (Constituição Federal – art. 6º). Os Direitos Sociais como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas estatais que possibilitam melhores condições de vida. Por se tratar de uma das funções vitais do urbanismo, o Poder Público deve propiciar a todos da comunidade, espaços adequados e propícios à recreação e lazer. A recreação ou lazer consiste na utilização do tempo que sobra do horário de trabalho ou do cumprimento das obrigações habituais para o exercício de atividades prazerosas. É o tempo necessário para o descanso diário e semanal, possibilitando a qualquer pessoa liberar-se das tensões do estresse gerados pela vida em comunidade, entregando-se ao divertimento, ao entretenimento, à distração, seja através de práticas desportivas, de passeios, de leitura, ou até mesmo do ócio, o *dolce far niente* dos italianos. Ademais, a palavra lazer tem sido ligada ao latim *licere* (ser lícito, ser permitido, ter valor) ou ao arcaico *lezer* (ócio, passatempo). José Afonso diferencia Lazer de Recreação atribuindo ao primeiro uma dimensão negativa, ou seja, a entrega à ociosidade repousante, enquanto que a recreação seria a entrega ao divertimento, ao esporte, ao brinquedo. De qualquer forma, tanto o lazer como a recreação, visam o recarregamento à recuperação das energias despendidas com o trabalho ou atividades, seja em nível físico quanto mental. Portanto, requerem locais apropriados como jardins, parques, praças desportivas, praias, incluindo as áreas verdes, onde qualquer pessoa possa superar os desgastes diários de suas atividades. Assim, qualquer que seja o nome atribuído ao espaço público reservado ou vocacionado para o lazer ou recreação (área de lazer, sistema de lazer, sistema de recreação) terá o mesmo tratamento jurídico.

Obtempere-se, ainda, importante regramento contido no art. 17 da Lei de Parcelamento do Solo Urbano, ao enunciar que “[...] os espaços livres de uso comum, as vias e praças, as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo, não poderão ter sua destinação alterada pelo loteador, desde a aprovação do loteamento”.

---

<sup>6</sup> Disponível em: <<http://www.revistajustitia.com.br/artigos/3d0b6b.pdf>>. Acesso em 15 nov. 2018.

Independentemente de a Lei nº 6.766/79 – que traça os contornos gerais para a implantação dos loteamentos –, em momento algum, definir o que sejam áreas verdes, sob o prisma de Silva (1995, p. 247), elas consistem em espaços que não apenas deverão ser reservados, como acontece regularmente, dada a importância que desempenham no papel das cidades, sobretudo dos novos bairros. Portanto:

A cidade industrial moderna com seu cortejo de problemas colocou a exigência de áreas verdes, parques e jardins, como elemento urbanístico não mais destinado à ornamentação urbana, mas como uma necessidade higiênica, de recreação e até de defesa e recuperação do meio ambiente em face da degradação de agentes poluidores. [...] Daí a grande preocupação do direito urbanístico com a criação e a preservação das áreas verdes urbanas, que se tornaram elementos urbanísticos vitais. Assim, elas vão adquirindo *regime jurídico especial que as distinguem dos demais espaços livres e de outras áreas 'non aedificandi'*, até porque admitem certos tipos de construção nelas, em proporção reduzidíssima, porquanto o que caracteriza as áreas verdes é a existência de vegetação contínua, amplamente livre de edificações, ainda que recortada de caminhos, vielas, brinquedos infantis e outros meios de passeios e divertimentos leves, quando tais áreas se destinem a uso público.

Malgrado a falta de previsão legislativa expressa, a presença é de tal modo sancionada que, no Estado de São Paulo, a sua Carta Constitucional, em seu art. 180, inciso VII, consignou que

[...] as áreas definidas em projetos de loteamentos como áreas verdes ou institucionais não poderão ter sua destinação, fim e objetivos originariamente alterados, exceto quando a alteração da destinação tiver como finalidade a regularização (a) de loteamento cujas áreas verdes ou institucionais estejam total ou parcialmente ocupadas por núcleos habitacionais de interesse social destinados à população de baixa renda, e cuja situação esteja consolidada, ou seja, de difícil reversão; ou então, de (b) equipamentos públicos implantados com uso diverso da destinação, fim e objetivos originariamente previstos quando da aprovação do loteamento.

Acolhe-se, pois, a importância e a necessidade da reserva de tais espaços que abrigarão as áreas denominadas institucionais e verdes, certo que, em conformidade art. 22 da Lei de Parcelamento do Solo, desde a data do registro, as áreas idealizadas como públicas passarão a pertencer ao domínio do Município. Denominadas de institucionais, abrigarão os espaços verdes, de lazer e os locais para equipamentos comunitários, como salienta Freitas (1999, p. 186):

Portanto, *todo espaço público de loteamento* destinado ao sistema de circulação, à implantação de equipamento urbano e comunitário, áreas verdes,

espaços livres de uso público, vias, praças e jardins, e áreas destinadas a edifícios públicos, *considera-se área institucional*, por que definido assim pelo loteador, e porque é imposição legal.

### 1.5.2 Regramento Complementar – Legislação Estadual

A Lei nº 6.766/79 não será a única legislação a ser observada para a aprovação de um loteamento; outras exigências, em nível estadual, também são postas. A título de ilustração, no Estado de São Paulo, o destaque está na submissão do projeto de loteamento a dois órgãos de análise e deliberação, dependendo da pretensão do empreendedor: CETESB e GRAPROHAB; ambos deverão emitir sua manifestação no sentido de conformidade e viabilidade com as regras que lhes são próprias.

Nesse traçado, sem perder de vista que consistem em fontes de poluição, imprescindível se mostrará a necessidade de intervenção da CETESB (art. 5º, § 1º, da Lei Estadual nº 997/76<sup>7</sup> e art. 57, inciso X, do Decreto Estadual nº 8.468/76<sup>8</sup>) em todos os projetos de loteamento. Já quanto ao GRAPROHAB, fundado pelo Decreto Estadual nº 33.499, de 10 de julho de 1991, e composto pelas Secretarias Estaduais de Habitação, Saúde e Meio Ambiente, Procuradoria-Geral do Estado, SABESP, CETESB, ELETROPAULO, COMGÁS, CESP, CPFL, EMPLASA e Corpo de Bombeiros, providenciará a análise dos projetos, estando os dois agentes com poderes expressos para outorga de Certificados de Aprovação ou expedição de Relatórios de Indeferimento dos projetos (art. 1º, § 1º)<sup>9</sup>.

O art. 5º do Decreto nº 52.053, de 13 de agosto de 2017, dispõe sobre a obrigatoriedade de contemporar com a via em questão<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Art. 5º - A instalação, a construção ou a ampliação, bem como a operação ou o funcionamento das fontes de poluição que forem enumeradas no Regulamento desta lei, ficam sujeitos à prévia autorização do órgão estadual de controle da poluição do meio-ambiente, mediante expedição, quando for o caso, de Licença Ambiental Prévia (LAP), de Licença Ambiental de Instalação (LAI) e/ou de Licença Ambiental de Operação (LAO).

§ 1 - Para os fins do disposto neste artigo, considera-se “fonte de poluição” qualquer atividade, sistema, processo, operação, maquinaria, equipamento ou dispositivo, móvel ou não, previsto no Regulamento desta lei, que cause ou possa causar poluição ambiental através da emissão de poluentes.

<sup>8</sup> Art. 57 - Para efeito de obtenção das Licenças Prévia, de Instalação e de Operação, consideram-se fontes de poluição:

X - Todo e qualquer loteamento ou desmembramento de imóveis, condomínios horizontais ou verticais e conjuntos habitacionais, independentemente do fim a que se destinam.

<sup>9</sup> § 1º - Cada um dos integrantes do GRAPROHAB terá poderes expressos, pelos órgãos e empresas que representam para deliberar quanto à outorga de Certificados de Aprovação ou expedição de Relatórios de Indeferimento dos projetos submetidos à sua deliberação.

<sup>10</sup> Art. 5º - Caberá ao GRAPROHAB analisar e deliberar sobre os seguintes projetos de parcelamento do solo e de núcleos habitacionais urbanos a serem implantados:

I - projetos de loteamentos para fins habitacionais;

II - projetos de conjuntos habitacionais com abertura ou prolongamento de vias públicas existentes;

Não perca de conta, também, que o CONDEPHAAT (Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico, Arqueológico e Turístico do Estado de São Paulo) deverá verificar se a gleba não consta da lista de imóveis tombados. Na advertência de Amadei e Amadei (2014, p. 164), “[...] as obras de implantação de loteamento em área tombada, para a qual não se colheu a autorização do Condephaat, ou cuja execução não esteja em sintonia com essa autorização, podem ficar sujeitas à sustação”, caso se tenha em mente implantar loteamento nessas áreas.

### 1.5.3 Regramento Complementar – Posturas Municipais

Reitere-se que, de acordo com o disposto no inciso VIII, do art. 30 da Constituição Federal, “[...] compete aos Municípios: [...] promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (...)”. Verifica-se, pois, que o art. 182 da Lei Maior propõe-se a alcance semelhante:

A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Sendo atribuição dos Municípios promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, suas forças estão além da própria análise dos projetos de lotemaentos (ou desmembramentos) que lhes são enviados. Na ótica de Silva (1995, p. 291):

A disciplina jurídica das urbanizações, do ponto de vista urbanístico, é de competência dos Municípios, porque se inclui no conceito de interesse local. A União e os Estados não podem invadir esse campo de competência, que é exclusivo. Isso não exclui a competência da União e dos Estados para dispor no sentido de que, em certas circunstâncias, as obras de urbanização fiquem na dependência de sua aprovação, a fim de atender exigências de higiene, saúde e segurança e de normas gerais de Direito Urbanístico, nos termos do art. 24, I, § 1o., da Constituição. Mas não pode a lei determinar que a aprovação pelo Município depende de anuência de órgãos federais ou estaduais (...) A lei federal ou estadual não pode submeter atos municipais à anuência prévia de órgãos estranhos à Administração municipal. O que pode é exigir que os interessados submetam, também, à aprovação e licença de órgãos federais ou estaduais seu projetos ou planos de parcelamento do solo ou de edificação.

---

III - projetos de desmembramentos para fins habitacionais que resultem em mais de 10 (dez) lotes não servidos por redes de água e de coleta de esgotos, guias e sarjetas, energia e iluminação pública;

Conferindo a Constituição Federal, os Municípios são revestidos de plena capacidade de adequação de seus espaços; para tanto, há a Lei de Parcelamento do Solo.

Já foi assinalado que a criação de novos bairros, com a abertura de vias de circulação, rede de iluminação, rede fornecedora de água, coletora de esgotos, reservas de espaços livres, entre outros, compreende uma atividade Estatal; quando o particular ocupa o espaço de atuação que seria do ente público, deve fazer, no modo e semelhança, aquilo que o próprio Município faria, caso fosse levar adiante o progresso àquela localidade.

Logo, à medida que o particular se reveste de poderes para expandir o domínio urbano, natural que hajam prescrições, até porque a diretriz municipal de crescimento da cidade pode não se dar – num momento específico – em iguais moldes e setor. Evoque-se que aquilo que, hoje, é um empreendimento, amanhã, tende a ser um bairro, às custas do Município, de modo que nada mais justo do que o estabelecimento de determinações voltadas ao interesse coletivo. É sob esse viés que salienta Silva (1985, p. 382):

O plano de loteamento constitui a segunda fase do processo de repartição do solo para a edificação. Consiste, como vimos, o loteamento, na divisão das quadras arruadas em lotes para fins de edificação. As normas que o disciplinam, quanto aos aspectos urbanísticos, são de competência dos Municípios, pois trata-se de um instrumento importante do Plano Diretor Municipal. Planejar um loteamento é planejar uma parte da cidade. A municipalidade que estabelece normas adequadas de lotemaento não orienta o próprio desenvolvimento apenas dentro de seus limites, mas o prevê também para o território circunvizinho, até onde alcançam as construções.

E em Loureiro (2012, p. 424):

[...] destarte, o loteamento – abrangendo suas áreas públicas (vias, praças, etc.), bem como os imóveis privados – está sujeito à competência legislativa concorrente do Município sobre matéria urbanística, podendo ordenar o uso e ocupação do solo urbano com o objetivo de melhor atender ao bem estar de seus cidadãos (art. 30, VIII, e 182, da CF).

Por conseguinte, não soa demais sublinhar exigências que saltam do Executivo e suas autarquias, estando direcionadas ao melhor ordenamento das cidades.

## 1.6 Registro

Do ponto de vista formal, Registro é o ponto alto do parcelamento, considerando-se um loteamento. Sua execução se dá após a aprovação por parte dos órgãos de controle e significa que foram contemplados os regulamentos.

Consoante o art. 18 da Lei de Parcelamento do Solo Urbano, “[...] aprovado o projeto de loteamento ou de desmembramento, o loteador deverá submetê-lo ao registro imobiliário dentro de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de caducidade da aprovação”.

Já em Loureiro (2012, p. 417), “[...] seja o caso de loteamento, seja de desmembramento, a lei exige o registro do empreendimento no Registro de Imóveis, após a aprovação do projeto pelo Poder Público, para que possam ser vendidos ou prometidos à venda o público os lotes respectivos”.

Estando em sintonia com Lei, o art. 37 da Lei de Parcelamento do Solo Urbana é incontestável: “[...] é vedado vender ou prometer vender parcela de loteamento ou desmembramento não registrado”, de sorte que, “[...] com o registro do loteamento, fica facultada ao oficial a abertura, desde o momento do registro, das matrículas dos lotes criados em conformidade com o projeto apresentado”, proposto em Serra e Serra (2013, p. 145), dada a nova realidade jurídica, como propriedade autônoma, desprendida da área maior.

Nesse diapasão, Silva (1985, p. 305) enuncia que

A inscrição do loteamento produz os seguintes efeitos urbanísticos: a) – legitima a divisão da gleba em lotes; b) – torna imodificável unilateralmente o plano de loteamento e arruamento; c) – transfere para o domínio público do Município e torna inalienáveis, por qualquer título, as vias de comunicação, os espaços livres e a áreas destinada a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes dos planos de arruamento e loteamento e do memorial, independentemente de qualquer outro ato alienativo.

Pode-se afirmar, portanto, que o loteamento é um processo que se iniciou com um projeto, obedecendo a diretrizes públicas; passa pela aprovação por mais de uma esfera e órgão e culmina com o Registro:

A primeira conclusão que se pode tirar é que, como antes de destacou, a *aprovação* do parcelamento urbano por parte do poder público é uma coisa e o registro imobiliário é outra, completamente distinta. Portanto, não se pode *registrar* um parcelamento urbano que não tenha sido *aprovado* pelas autoridades competentes, como, da mesma forma, não se pode querer *aprovar* um projeto somente porque ele foi indevidamente registrado. (COUTO, 1981, p. 176)

São, assim, de total pertinência os apontamentos de Silva (2016, p. 102):

Um dos atos mais importantes do processo de loteamento ou desmembramento é o seu registro do Registro Imobiliário, pois somente a partir desse procedimento é que os mesmos passam a ter vida; é a partir desse momento que as praças, espaços livres e áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos públicos passam a integrar o domínio público e que os bens poderão ser prometidos à venda. Pois é o ato de registro que se torna efetivo a participação do município. É condição *sine qua non* para o registro do loteamento ou desmembramento, a apresentação perante o Cartório de Registro de Imóveis da Comarca, a licença pela Prefeitura, como também os respectivos termos de acordo e outros documentos que garantem a viabilidade do mesmo, isto é, da documentação que comprove que, a partir daquele fato, o Poder Público Municipal é coadjuvante junto ao loteador e solidário com futuros compromissários ou compradores dos lotes.

Note-se que, após o Registro, terá o empreendedor o prazo para realizar as obras a que se comprometeu, fazer as vezes de Poder Público, na condição de executor de obra pública, provendo o empreendimento de tudo que se possa esperar de um bairro: vias públicas interligadas, passeios públicos, iluminação, rede de abastecimento de água potável, rede coletora de esgotos e as áreas livres, compreendendo áreas de lazer, verde e institucionais.

Por último, o parcelamento do solo urbano, pela modalidade de loteamento, compõe um ato complexo, mediante o qual um terceiro se submete à vontade Estatal, nas três esferas, e realiza a ampliação da cidade à sua custa e modo, dentro das obrigações assumidas. São pensadas as vias públicas, praças e local para abrigar os Equipamentos Públicos; aprovado, e uma vez registrado, passa à condição de um novo bairro e, após entregue, despertará o olhar municipal dada a dimensão dos direitos sociais que fará estender por toda a coletividade, de modo duradouro. Não por outro motivo tantas deliberações, pois que se espera do loteador é discernimento quanto à dimensão dos direitos que a seu empreendimento representa.

Em arremate:

Destaque-se que o universo do parcelamento do solo urbano regular é o da preservação: primeiro se colhem as diretrizes, depois se aprova o projeto (e só aí se poder interferir fisicamente na gleba, iniciando as obras) e se registra o loteamento ou desmembramento (e só aí se pode iniciar as vendas), tudo, ainda, sob rígido controle de implantação e entrega das obras de infraestrutura. Assim, o parcelamento do solo é um plano (ainda que pormenor) no planejamento maior da cidade que passa, antes de atividade humana interventiva no meio ambiente urbano, por estreito filtro de controle de legalidade, de estudos de impacto ambiental (EIA) e de vizinhança (EIV), exigíveis conforme o tipo de empreendimento de licenciamento urbanístico e ambiental. E, por isso, tem uma importante função social no equilíbrio urbanístico e ambiental que se impõe para o desenvolvimento sustentável das cidades. (AMADEI; AMADEI, 2014, p. 29)

Dada a complexidade de regramentos, uma vez que representa o próprio crescimento do município, os direitos que decorrem são igualmente intrincados, dizendo respeito tanto ao plano privado, considerando os direitos de propriedade, quanto a uma gama de direitos que se espalham a partir da compreensão do caráter público da obra, ainda que realizável pelo particular.

Sobre tais efeitos e problemáticas daí decorrentes, apresenta-se o Ministério Público como ente legitimado a proceder novas exigências, a par da já existentes.

## CAPÍTULO 2 – DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A Constituição Federal do Brasil dá ao Ministério Público o relevo de “[...] instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”, reservando-lhe Capítulo próprio (CAPÍTULO IV – DAS FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA. SEÇÃO I – DO MINISTÉRIO PÚBLICO – ARTS. 127/130-A). Tal projeção constitucional, entretanto, ocorreu somente após anos debruçando-se sobre questões de relevo e de aspectos sociais. Pontua SANTIN (2001, p. 191):

O Ministério Público é o defensor da sociedade, pois todo o seu trabalho destina-se à comunidade, constatável por suas atividades de promoção da ação penal contra os infratores da lei penal, que afrontarem a sociedade com os seus atos delituosos, de tutela dos hipossuficientes e de promoção da ação civil pública contra os causadores de danos coletivos ou difusos homogêneos, inclusive o próprio Estado. É uma verdadeira instituição social (Sérgio de Andréa Ferreira) ou ministério social (Roberto Lyra).

Destarte, se – na atualidade – o Ministério Público ocupa sua função constitucional e papel fundamental na estrutura do regime democrático de direito, outrora sequer era reconhecido.

O Ministério Público vem ocupando lugar cada vez mais destacado na organização do Estado, dado o alargamento de suas funções de proteção de direitos indisponíveis e de interesses coletivos. A Constituição de 1.891 não o mencionou, senão para dizer que um dos membros do Supremo Tribunal Federal seria designado Procurador-Geral da República, mas a Lei 1.030, de 1890, já o organizava como *instituição*. A Constituição de 1.934 o considerou como *órgão de cooperação nas atividades governamentais*. A de 1.946 reservou-lhe um título autônomo, quanto a de 1.967 o incluiu numa seção do capítulo do Poder Judiciário e a sua Emenda 1/69 o situou entre os órgãos do Poder Executivo. (SILVA, 2005, p. 597-598)

Nesse prisma, de tão importante e relevante seu papel nos dias atuais, o princípio de vedação ao retrocesso em matérias sociais é garantia de sua permanência nos avanços conquistados por toda sociedade brasileira. Para Almeida et al (2019, 191), aliás, “[...] é, portanto, Instituição permanente e, em assim sendo, cláusula pétrea”.

## 2.1 Origem

Não há uma suficiente clareza em relação à origem do Ministério Público, embora alguns autores remontem à França o seu nascimento. Para Rodrigues (2019, p. 335-336):

A história do Ministério Público é marcada pela constante reinvenção de seus propósitos institucionais. Embora saibamos das cautelas necessárias para comparar instituições que surgira no Estado moderno e as existentes na Antiguidade clássica, quando não havia propriamente as categoriais jurídicas do Estado e do indivíduo, parte da doutrina costuma identificar como antecedentes remotos do Ministério Público os funcionários de destaque da organização administrativa de então, como os Magiais egípcios, os éforos e thesmotetis gregos, os praetores fiscais, e censores romanos, porque eram altos servidores públicos dedicados à fiscalização do cumprimento das normas jurídicas. Mas suas raízes mais próximas são comumente atribuídas aos ‘procureus du roi’, disciplinados na Ordenança de 25 de março de 1.302, de Felipe IV, que faziam a defesa dos interesses da realeza, os quais paulatinamente passaram a se identificar como o interesse de todos, a exemplo da persecução penal. Embora ativos na defesa de determinados interesses, deviam fazê-lo de forma impessoal, constituindo uma ‘magistratura de pé’ que passou a ser identificada pelo tipo de piso em que ficava, o *Parquet*.

Comunga com a mesma perspectiva Araújo e Nunes Júnior (2006, p. 447-448), destacando: “[...] todavia, foi na *ordonnance* de 1302, de Felipe, tratando dos ‘Procuradores do Rei’, impondo que ‘prestassem os mesmos juramentos dos juízes, vedando-lhe patrocinarem outro que não o Rei’”.

E em Mazzilli (1991, p. 03):

Entretanto, tem-se como certo que Felipe regulamentou o juramento e as obrigações dos procuradores do rei em termos que levam a crer que a instituição já preexistia. Menciona-se que a Revolução Francesa teria estruturado mais adequadamente o Ministério Público, enquanto instituição, ao conferir garantias a seus integrantes; contudo foram os textos Napoleônicos que instituíram o Ministério Público que a França veio a conhecer na atualidade.

Seja como forem as reminiscências históricas quanto ao berço do Ministério Público, como representante dos interesses do rei, porém visando à defesa dos interesses da coroa e, assim, com interesses coletivos, é marcante e significativa sua correspondência com o papel que viria, posteriormente, a desempenhar. Talvez por isso,

Não deixa de ser interessante anotar que, na sua etimologia, a palavra ‘ministério’ se prende ao vocábulo latino *manus* e aos derivados *ministrar*, *ministro*, *administrar* – daí a ligação inicial aos agentes do rei (*les gens du*

*roi*), pois seriam a mão do rei (hoje, certamente, para manter a metáfora, *a mão da lei*). (MAZZILLI, 1999, p. 05)

No Brasil, não se pode apontar o momento de seu reconhecimento como instituição. As menções que se fazem abrangem acontecimento ocasional, que previa a figura do Promotor de Justiça como alguém muito distante daquilo que se tem no presente, sem lhe conceder qualquer unidade; tampouco esse se cobria da defesa de aspectos sociais.

Recuperando as contribuições de Araújo e Nunes Júnior (2006, p. 448), os autores apontam que, “[...] fazendo menção ao Procurador dos Feitos da Coroa e ao Promotor de Justiça, o Alvará de 07 de março de 1.609, que criou o Tribunal de Relação da Bahia, foi a primeira legislação a abordar a função de Ministério Público”. Entretanto, não ficam esclarecidas quais eram, exatamente, essas funções. Repercutindo o mesmo enfoque está Mazzilli<sup>11</sup> (1992, p. 06), de forma que outros registros não se contam.

No portal MAPA (Memória da Administração Pública Brasileira)<sup>12</sup>, verifica-se a alusão ao Promotor de Justiça, cujas funções, reforça-se, sequer eram conhecidas.

Restabelecida a Relação da Bahia, o regimento aprovado em 12 de setembro de 1652 definiu sua estrutura, sendo ela composta de oito desembargadores, que desempenhavam as seguintes funções: um chanceler, que serviria também de juiz da Chancelaria; dois desembargadores de agravos e apelações; um ouvidor-geral dos feitos e causas crimes, que serviria também de auditor da gente de guerra; um ouvidor-geral dos feitos e causas cíveis, que serviria também de auditor das causas cíveis entre privilegiados e soldados; um juiz dos feitos da Coroa, Fazenda e Fisco; um procurador dos feitos da Coroa, Fazenda e Fisco, e promotor de justiça; um provedor da Fazenda dos defuntos e resíduos; e oficiais diversos. A estrutura da Relação foi alterada apenas em 10 de novembro de 1698, quando, em resposta a uma consulta ao Conselho Ultramarino, foi elevado para dez o número de desembargadores do órgão (idem, p. 200; BIBLIOTECA NACIONAL, 1950, p. 35-36). A função de juiz dos cavaleiros das Três Ordens Militares, prevista no regimento de 1609 e ausente em 1652, foi incluída entre as atribuições de seus desembargadores em 11 de outubro de 1724. (SCHWARTZ, 1979, p. 1999; BIBLIOTECA NACIONAL, 1950, p. 54).

<sup>11</sup> Antes da Independência, e durante muito tempo mesmo depois dela, o desenvolvimento da instituição esteve indissociavelmente ligado ao velho direito português. Em 07 de março de 1.609, criou-se a Relação da Bahia, junto à qual o procurador da Coroa e da Fazenda tinha função de promotor de Justiça.

<sup>12</sup> Disponível em: <<http://mapa.an.gov.br/index.php/dicionario-periodo-colonial/231-relacao-da-bahia>>. Acesso em 07 jan. 2019.

Mesmo com a substituição da Relação da Bahia pela vigência de outras Relações, não contou o Ministério Público com a devida estruturação (também não a tinha o próprio Poder Judiciário), nem naquela Província ou em outras, e nem no que tange ao Território Brasileiro visto como Unidade Política. Somente em 1832, houve a previsão de uma atuação um pouco mais marcante e diferenciada por parte do Promotor de Justiça.

O Código de Processo Criminal do Império, de 1832, continha uma seção regulamentando as funções do promotor de justiça. Dentre elas, pode-se destacar a persecução dos crimes de redução à escravidão de pessoas livres, cárcere privado, homicídio, roubo, etc., a promoção da execução das sentenças judiciais e a denúncia à autoridade competente das negligências, omissões e prevaricações dos funcionários da justiça. (MARUM, 2006, p. 47)

Embora se perceba que a função confiada não era outra senão a de próprio cumpridor de regras da Coroa, não se pode deixar de considerar, como anotado, que “[...] a regulamentação das funções do Ministério Público como órgão de acusação e fiscal da execução das sentenças vem nessa esteira de humanização do processo criminal e da criação de instrumentos mínimos de garantia para os acusados” (MARUM, 2006, p. 47).

É fato, porém, e a história e a constatação dão conta de assentar a afirmação, que, da primeira menção legislativa em relação ao Ministério Público no Brasil até o presente, muito se caminhou. Se o Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890, que instaurou a Justiça Federal e deixou consignada a importância do Ministério Público como instituição – “O Ministério Público é instituição necessária em toda organização democrática e imposta pelas normas da justiça, à qual compete: velar pela execução das leis, decretos e regulamentos que devem ser aplicados pela justiça federal e promover a ação pública onde ela convier” (MARUM, 2006, p. 49-50), o Decreto nº 1.030, de 1890, teve profunda importância.

O verdadeiro estatuto do Ministério Público brasileiro foi retratado no Decreto nº 1.030, de 14 de novembro de 1890, de Campos Salles, que garantiu autonomia e estabilidade e fixou racionalmente as suas atribuições. O seu art. 164 dispunha: “O Ministério Público é, perante as justiças constituídas, o advogado da lei, o fiscal de sua execução, o procurador dos interesses gerais do Distrito Federal e o promotor da ação pública contra todas as violações do direito”. (SANTIN, 2001, p. 188)

Em 14 de dezembro de 1981, foi promulgada a Lei Complementar nº 40, que estabelecendo normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual, reafirmou ser

[...] o Ministério Público, instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, e responsável, perante o Judiciário, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade, pela fiel observância da Constituição e das leis, e será organizado, nos Estados, de acordo com as normas gerais desta Lei Complementar.

Assim, não há dúvida de que o Ministério Público, como instituição, ganhava contornos cada vez mais sólidos, sobretudo na defesa de direitos de dimensão social. Suas funções, contudo, por vezes, ainda confundiam-se com a própria advocacia, atividade que, ao longo dos anos de evolução e desenvolvimento, não se privava o Promotor de Justiça de executá-la; “[...] foi, porém, a Constituição democrática de 1.988 que o Ministério Público brasileiro alcançou seu crescimento maior, sequer comparável ao dos outros países, ainda que de semelhante tradição cultural” (MAZZILLI, 1991, p. 07).

E descortina Rodrigues (2019, p. 341):

O Ministério Público que emerge da nova ordem constitucional é uma instituição diferente, com novas atribuições, com importantes garantias constitucionais e pessoais, aliando a sua histórica tradição de postulação em juízo, seja no âmbito penal, seja no âmbito cível na tutela de direitos transindividuais e individuais indisponíveis, com a possibilidade de uma ampla atuação de defesa extrajudicial da cidadania, e com os poderes de investigar e de utilizar outras medidas extrajudiciais para a defesa do patrimônio público e social.

A instituição continua em transformação e aperfeiçoamento, não ficando isenta de críticas. Porém, caminha par e passo com a sociedade e, no tempo atual, seu exercício e os descobrimentos de novas formas de proceder na busca do interesse público tem se mostrado como vias necessárias a ser percorridas. Na questão dos loteamentos, traçado decisivo neste trabalho, seu desempenho é primordial e justificado pelo liame de interesses públicos, de relevâncias sociais, envolvido. Nisso se conciliam os próximos passos.

## 2.2 Atual Perfil Legislativo

O Ministério Público tem assento constitucional, sendo a Carta Legislativa máxima do país seu cabedal legislativo. O art. 127 da Constituição Federal identifica n’ “[...] o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais individuais indisponíveis”, enquanto o art. 129, CF, enuncia:

[...] são funções institucionais do Ministério Público, dentre outras, zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia (incisos II); promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (inciso III); expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva (inciso VI), como atribuições que lhes são próprias.

Bulos (2009, 520), em referência à Constituição de 1988, anota que “[...] nela a instituição ministerial encontrou o seu apogeu. Certamente, a Carta de Outubro poderia ser apelidada de a Constituição do Ministério Público. Do ângulo constitucional positivo, nunca se viu tanta atenção ao Parquet como agora”.

Ademais, a Constituição Federal do Brasil, ao ser editada e com sua entrada em vigor, aperfeiçoou em favor do órgão vários diplomas que já consagravam a sua atuação – por exemplo, e em ordem cronológica a Lei de Ação Popular (Lei nº 4.717/65), a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/79) e a Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85) –, mantendo-as intactas em seus conteúdos, e deu azo a novas legislações, conduzindo novas atribuições ao Ministério Público, com vistas ao aperfeiçoamento dos interesses maiores da sociedade. Destarte:

Após o advento da Constituição de 1.988, outras leis vieram no sentido de possibilitar a efetividade das tarefas constitucionais da Instituição, explicitando suas atribuições e legitimando-as expressamente para a atuação na tutela, especialmente, das pessoas portadoras de necessidades especiais (Lei 7.853/89), dos investidores no mercado de valores imobiliários (Lei 7.913/89), da criança e do adolescente (Lei 8.069/90), do patrimônio público (Lei 8.429/92 e Lei 8.625/93), da ordem econômica e da livre concorrência (Lei 8.884/94), do Idoso (Lei 10.741/03) (ALMEIDA et al, 2.019, p. 191).

Em termos organizacionais, a Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, também conhecida como Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, prevê normas gerais para a organização do Ministério Público nos Estados. Enfatiza os dizeres constitucionais ao estabelecer, em seu art. 1º, que “[...] o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. Já a Lei Complementar nº 75/93, Lei Orgânica do Ministério Público da União, dispõe sobre a organização, competência e o estatuto de órgãos relativos ao Ministério Público da União.

Assinale-se que “[...] cada Estado-membro possui a sua legislação estadual própria, regradando o Ministério Público Estadual” (SANTIN, 2001, p. 189). Entretanto:

A situação de liberdade de legislação infraconstitucional implica permitir alguma disparidade entre um Ministério Público e outro, em face das suas peculiaridades e localização geográfica, no tocante às funções e atribuições. As diferenças não podem ser em pontos e assuntos que colidam com as características, finalidades e princípios constitucionais e regras gerais da norma federal. (SANTIN, 2001, p. 190)

### 2.3 O Ministério Público e o Parcelamento do Solo Urbano

A Lei nº 6.766/79, que regulamenta o fracionamento do solo urbano, apresentou o Ministério Público, em uma primeira análise, como órgão fiscalizador da questão foliar; na concepção da Lei de Parcelamento do Solo Urbano, teria o Ministério Público uma atuação marcada pela regularidade de sua estrutura formal.

Sob essa perspectiva, “[...] o Ministério Público tem também a missão de fiscalizar a regularidade dos registros públicos e intervir em todas as causas que envolvam essa matéria, o que, em sede de direito imobiliário, enseja a verificação da regularidade dos registros de imóveis” (MARUM, 2006, p. 359).

No entanto, é importante observar que, quando concebida a Lei-matriz que regulamentou o parcelamento do Solo, Lei nº 6.766/79, era incipiente o conjunto de atribuições do Ministério Público. Aliás, retenha-se que primeira Lei Brasileira que traçou os contornos do Ministério Público com a atual roupagem foi a Lei Complementar nº 40/81, isto é, depois do próprio advento da Lei de Parcelamento.

Em relação aos parcelamentos do solo, assim se posicionava a doutrina:

O parcelamento do solo urbano é regulado pela Lei 6.766, de 20 de setembro de 1.979. Essa lei prevê a atuação do Ministério Público no parcelamento do solo. Tal atuação resume-se à intervenção no procedimento de impugnação ao registro de parcelamento, prevista no art. 19, § 2º, à notificação do loteador para suprir a falta de registro ou execução de obras de parcelamento, mencionada no art. 38, § 2º e à previsão de oitiva do Ministério Público no processo judicial em que o loteador pleiteie o levantamento das prestações depositadas em juízo. (SILVA, 2016, p. 121)

Com o decorrer dos anos, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano, frente ao desenvolvimento do pensamento jurídico no Brasil, passou a receber novas leituras. O mesmo aconteceu com o Ministério Público, que, com o avanço de seu desenho constitucional, também

foi recepcionando novos aportes decorrentes de aprimoramentos legislativos. Silva (2016, p. 121) pondera que “[...] a prerrogativa de notificação do parcelador para regularização do parcelamento ilegal, medida claramente protetiva ao direito do adquirente do lote, trata-se de atuação precursora da defesa do consumidor”.

Propõe-se que, quando da edição da Lei de Parcelamento do Solo Urbano, o Ministério Público – que estava na lei – tinha um papel; hoje, a lei permanece, estando repaginada por diferentes leituras, e o Ministério Público – que também segue em lei – revela-se aprimorado por uma evolução legislativa, desempenhando função de maior relevância.

Na corrente apresentação constitucional, questões que, no presente, envolvem os loteamentos estão mais afeitas aos direitos daqueles que ali erguerão suas casas e vidas; com o direito daqueles que estão ao redor do novo núcleo urbano; com a inserção na mobilidade urbana, do que, propriamente, com a questão registraria. São situações que abrangem direitos com uma dimensão social bastante ampla, contidos nas questões de solo fracionado pelo processo de loteamento, cujo viés permite a atuação ministerial. Em tempo:

O Ministério Público tem suas origens ligadas ao trabalho de fiscal da lei, exatamente a defesa da ordem jurídica, que é uma das finalidades do Ministério Público brasileiro (art. 127, da Carta magna). Evidentemente a ordem jurídica diz respeito a todo o ordenamento jurídico do país. A Defesa da ordem jurídica tem amplo campo de atuação. (SANTIN, 2001, p. 193)

Anota-se que a questão imobiliária no Brasil, com foco nos loteamentos, atinge níveis que implicam um modo de crescimento das cidades, abrangendo direitos das mais diversas gamas.

Toda essa nova instrumentalização do Ministério Público que o aparelhou para atuar, predominantemente, nos conflitos que ultrapassam a esfera interindividual, parece tê-lo constituído mesmo naquilo que Cláudio Souto chamou de *custos juris* ou *custos societatis*, em substituição ao antigo *custos legis*. Com efeito, o Professor da Universidade Federal de Pernambuco, percebendo o avanço institucional do *Parquet* para além das fronteiras de mero fiscalizador da lei, afirma que atualmente a perspectiva sobre o Ministério Público se amplia em direção ao social, concluído que essa instituição deve ser vista, não apenas como guardião da lei, mas, isto sim, como guardião do direito, qual verdadeiro *custos juris*. (MELLO, 2003, p. 435)

A aprovação de um loteamento, portanto, instaura – entre os possíveis interessados – firme união, cuja satisfação dos interesses de um é a satisfação do interesse de todos, ao passo que a lesão de um, igualmente, é lesão de todos, suporte para a atuação do Promotor de Justiça, em defesa material da Lei de Parcelamento do Solo. Até porque:

O Ministério Público, que nos seus primórdios, e até bem pouco tempo no Brasil, esteve exclusivamente encarregado das questões criminais, posto que a sua atuação era basicamente a de sustentar a acusação dos criminosos promovendo a respectiva ação penal em juízo, foi também, gradativamente, assumindo funções extrapenais, sobretudo na esfera cível, em defesa de interesses públicos e de incapazes, e hoje, já é possível perceber um terceiro momento dessa evolução, com o Ministério Público assumindo a defesa de direitos e interesses transindividuais. (MACHADO, 1999, p. 127)

#### 2.4 Loteamentos Legais – Identificação de Interesse de Atuação

A compreensão de um loteamento, no caso o urbano, na época atual, representa mais uma questão social do que, puramente, uma questão voltada ao seu registro.

Ainda assim, nem todo ou qualquer tipo de problema que envolva, seja o loteamento em si, a moradia em loteamento ou, mesmo, as próprias condições em que erigido, deve exigir (e permitir) a intervenção do Ministério Público.

Não será, por exemplo, a falta de um semáforo em cruzamento onde tal medida pareça salutar, como também não será a falta de capinação de uma área, separada como sendo de lazer, ou, ainda, a falta de lombada para contenção de velocidade dos veículos que estarão a estreitar o exercício do *parquet*.

Semelhantes conteúdos, apesar de relevantes – e, por vezes, aptos, até mesmo, a se transformarem em questões cuja demanda clamará pela ação estatal do Ministério Público –, caberia ao próprio Executivo resolvê-los, com a atuação política (oportunidade e conveniência) que lhe diz respeito; já em outras vezes, o próprio cidadão lesado, pelas vias ordinárias, poderia reivindicar seus direitos.

Consequentemente, o Ministério Público terá legitimidade em atuar sob os “interesses coletivos *lato sensu*” (interesses transindividuais em sentido lato, como denomina Mazzilli (2010), por exemplo). No entendimento de Zavascki (2014, p. 33-34):

Direitos coletivos são direitos subjetivamente *transindividuais* (= sem titular individualmente determinado) e materialmente indivisíveis. Os direitos coletivos comportam sua acepção no singular, inclusive para fins de tutela jurisdicional. Ou seja, embora indivisível, é possível conceber-se uma única unidade da espécie de direito *coletivo*. O que é múltipla (e indeterminada) é a sua titularidade, e daí a sua transindividualidade. ‘Direito Coletivo’ é designação genérica para duas modalidades de direitos transindividuais: o difuso e o coletivo *stricto sensu*.

Nessas hipóteses, porque abarcam um conjunto de interesses, e se traduzem nas situações em que o direito a ser protegido cinge mais de uma pessoa, e a ofensa a um dos

titulares é agravo a todos, bem como a solução dada para um alcançará a todos, a atuação do *parquet* encontra-se positivada.

Destaca-se, também, que, no caso do parcelamento do solo mediante a implementação de um loteamento, ainda que possa ser visto como um direito de dimensão social, a identificação de tais interesses é de absoluta importância porque não há uma lei (outra) que assegure a ação coletiva para a defesa dos direitos ali negativamente atingidos. Para o parcelamento do solo, portanto, caracterizado o interesse comum lesado ou não atendido, será a Lei nº 7.347/85 (Lei de Ação Civil Pública) que emprestará a devida legitimidade (exceto algumas específicas situações, como a do Código de Defesa do Consumidor, que subsidiará a tomada de medidas), a despeito de encontrar-se o Ministério Público inserido no texto da Lei nº 6.766/79.

Os termos ‘interesses’ e ‘direitos’, neste estudo, serão tomados como sinônimos, já que nem em relação a eles, nem à doutrina, nem à jurisprudência consentem a respeito. Aliás, “[...] é possível indicar na doutrina a existência de três correntes sobre o tema: (a) os que entender tratar-se de termos sinônimos; (b) os que entendem mais apropriada a adoção do termo interesse; e (c) os que defendem a utilização do termo direito” (NEVEZ, 2012, p. 114). Não haveria espaço para mais esta discussão.

São espécies desse interesse coletivo *lato sensu*, a justificar a ação ministerial, os interesses difusos, os interesses coletivos (propriamente ditos) e os interesses individuais homogêneos.

#### 2.4.1 Interesses Difusos

A categoria de Interesses Difusos (ou Direitos Difusos) é a primeira que se coloca dentre os chamados interesses coletivos ou transindividuais.

Originariamente percebida pela falta de adequação daquilo que se convencionou denominar público ou privado, os interesses difusos experimentaram uma nova categoria de direitos.

Com Rodrigues (2015, p. 34),

[...] intuindo o problema com quase meio século de antecedência, Mauro Capelletti detectou o problema com uma célebre frase: “de quem é o ar que respiro?”. O autor procurou demonstrar que a dicotomia entre o público e o privado, a *summa divisio*, já não mais atendia aos fenômenos de massa.

Na mesma trilha, pontua Mazzilli (2010, p. 51):

Situados numa posição intermediária entre o *interesse público* e o *interesse privado*, existem os *interesses transindividuais* (também chamados de interesses coletivos, em sentido lato), os quais são compartilhados por grupos, classes ou categorias de pessoas (...). São interesses que excedem o âmbito estritamente individual, mas não chegam propriamente a constituir interesse público.

Realmente, para algumas questões postas em discussão, não se tem um titular do direito lesado devidamente definido, em relação à providência que deva ser cobrada. Quando esses titulares, com efeito, são indeterminados ou indetermináveis, e esse acontecimento decorre de uma situação fática, se está diante de um interesse difuso.

Plasmada em texto de Lei (art. 81, parágrafo único, da Lei 8.078/90) e adotada, por constituir expressão de conceitos doutrinários assentados, não apenas para os efeitos daquela Lei (Código de Defesa do Consumidor), mas para todos os efeitos de direito. Segundo a definição dada pelo legislador, são interesses e direitos difusos os *transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato* (art. 81, parágrafo único, I). (ZAVASCKI, 2014, p. 35)

Seria, pois, difuso o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado; o respeito ao patrimônio histórico; a sadia qualidade de vida. Logo, estaria o Ministério Público legitimado a atuar frente a um empreendimento que colocaria em risco mananciais ou nascentes ou, então, em devastação de um sítio arqueológico. Nesses casos, o projeto de loteamento ofenderia o interesse de uma considerável parcela da população, sendo ela, todavia, indeterminada e ligada por circunstâncias de fato (loteamento).

Em arremate, à vista de Neves (2012, p. 116):

Nota-se que o conceito de direito transindividual é residual, aplicando-se a todo direito material que não seja de titularidade de um indivíduo, seja ele pessoa humana ou jurídica, de direito privado ou público. No caso específico do direito difuso, o titular é a coletividade, representada por sujeitos indeterminados e indetermináveis. São direitos que não tem por titular uma só pessoa nem mesmo um grupo bem determinado de pessoas, concernindo a todo grupo social, a toda coletividade, ou mesmo à parcela significativa dela.

De outra forma, não identificado o interesse, careceria o Ministério Público da devida legitimidade para exigir algo diferente do que ali se encontra planejado ou em vias de execução, sendo significativa a necessidade de identificação desse tipo de interesse norteador da atuação do *parquet*.

### 2.4.2 Interesses Coletivos

Os interesses ditos coletivos (em sentido estrito ou propriamente coletivos), por sua vez, são aqueles que, formados por um grupo de pessoas ligadas entre si, abarcados com a parte contrária por uma relação jurídica base, constituem uma relação una.

A definição, congregada ao art. 81, parágrafo único, inciso II, o descreve como os interesses “[...] transindividuais de natureza indivisível, de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base”.

Detalhando o conceito, NEVES (2012, p. 117) assim se posiciona:

Exatamente como ocorre no direito difuso, o direito coletivo é transindividual (metaindividual ou supraindividual) porque seu titular não é um indivíduo. Por terem natureza transindividual como característica comum, o direito difuso e o direito coletivo são considerados direitos essencialmente coletivos. Há entretanto, uma diferença. Enquanto no direito difuso o titular do direito é a coletividade, no direito coletivo é uma comunidade, determinada por um grupo, classe ou categoria de pessoas

Desse modo, estaria na categoria de *coletivo* o interesse de adquirentes de lotes que construíram suas casas, mas o fornecimento de água se mostra precário, funcionando em períodos do dia em detrimento a outros, porque foi mal dimensionado pelo loteador. As pessoas prejudicadas são de um mesmo grupo (adquirentes de lotes em um mesmo bairro), unidas com o causador do conflito pela existência de uma relação jurídica base: a aquisição de lotes com garantia de serviço público eficiente, que, juridicamente, une uns aos outros. Já a atuação do Promotor de Justiça estaria devidamente legitimada, até porque os interesses “são fruíveis de forma coletiva” (VIGLIAR, 2009, p. 33), representando a solução para um, a solução para todos.

Em arremate, Mazzilli (2010, p. 55) enfatiza:

Tanto os interesses difusos como os coletivos são indivisíveis, mas se distinguem não só pela *origem da lesão* como também *pela abrangência do grupo*. Os interesses *difusos* supõem *titulares indetermináveis, ligados por circunstância de fato*, enquanto os *coletivos* dizem respeito a grupo, categoria ou classe de *pessoas determinadas ou determináveis, ligadas pela mesma relação jurídica base*.

Nessa equação, a aprovação de um empreendimento às avessas de regras ambientais, com afronta à área de preservação, por exemplo, se apresenta como um interesse difuso, pois diz respeito a um número indeterminado (e indeterminável) de pessoas, que não guardam

relação jurídica com o empreendedor. Por outro lado, a questão referente a enchentes em dias de chuva pela não execução de obras de captação é um interesse coletivo, visto que os moradores mais prejudicados são até determináveis e estão ligados ao empreendedor por uma relação jurídica base. No entanto, não se pode descurar que diz respeito, simultaneamente, a um grupo maior, quase indeterminado, em que se situa a noção de coletivo.

#### 2.4.3 Interesses Individuais Homogêneos

A terceira categoria de interesses composta por aqueles qualificados como individuais homogêneos, que de coletivos têm com os demais apenas o fato de abarcar um contingente considerável de pessoas e a circunstância de decorrerem de uma origem comum.

No art.81, parágrafo único, da Lei nº 8.078/90, consta os decorrentes de uma origem comum. E Mazzilli (2010, p. 57) os explica:

Tanto os interesses individuais homogêneos como os difusos originam-se de circunstâncias de fato comum, entretanto, são indetermináveis-nos titulares de interesses difusos, e o objeto de seu interesse é indivisível; já nos interesses individuais homogêneos, os titulares são determinados ou determináveis, e o objeto da pretensão é divisível (isto é, o dano ou a responsabilidade se caracterizam por sua extensão divisível ou individualmente variável entre os integrantes do grupo).

Já sob o enfoque de Rodrigues (2015, p. 45), “[...] o interesse que justifica ser tratado como individual homogêneo é justamente aquele do qual, pela relevância e extensão, não há como se determinar os titulares individuais nem mesmo os prejuízos sofridos por cada um, deixando essas duas tarefas para a ação liquidatória”.

Desse modo, individuais homogêneos seria o interesse dos adquirentes dos lotes de um bairro, em parcelas, cujos índices de correção estão sendo aplicados em desalinho ao mencionado como parâmetro quando estabelecido o contrato.

Nesse tipo de interesse, a legitimidade ministerial deve ser mais bem analisada. Isso porque, tendo o art. 129, inciso III, da Constituição Federal<sup>13</sup> previsto a atuação do Ministério Público na defesa de outros interesses difusos e coletivos, nada dispondo acerca da defesa dos

---

<sup>13</sup> Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

interesses individuais homogêneos, para alguns, excluiria a possibilidade de sua atuação. Contudo, Santin (2001, p. 196) assim consigna a questão:

A defesa dos interesses individuais homogêneos não consta especificamente do texto constitucional, porque a modalidade de interesse social foi criada em 1.990, pelo Código de Defesa do Consumidor, posterior à Constituição Federal de 1.988. Entretanto, a sua defesa pode ser incluída na cláusula constitucional aberta que lhe permite “exercer outras funções”, porque perfeitamente “compatível” com a finalidade institucional do Ministério Público, segundo assinala o inciso IX, do art. 129, da Constituição Federal, com a defesa dos interesses sociais e da ordem jurídica. (art. 127, CF)

Igualmente Neves (2012, p. 162) observa:

Pessoalmente não entendo viável a limitação da legitimidade ativa do Ministério Público na tutela dos direitos coletivos em razão do texto constitucional. É inegável que, ao prever expressamente entre as atribuições funcionais do Ministério Público a propositura de ações na tutela de direitos difusos e coletivos, o legislador constituinte afasta a possibilidade de qualquer interpretação limitativa. Segundo entendimento doutrinário e jurisprudencial amplamente majoritário, a legitimidade do *parquet* na defesa de direito individual homogêneo depende de duas circunstâncias alternativas: (a) direito indisponível; (b) direito disponível que, por sua importância e/ou extensão, tenha repercussão social. Registre-se a existência de corrente doutrinária minoritária que defende a legitimidade somente na hipótese de direito individual homogêneo indisponível, nos termos do art. 127, caput, da CF.

Em resumo, pois, nas pautas atinentes aos loteamentos, a lesão (ou ameaça) a direitos decorrentes desse evento pode render a possibilidade de atuação do Promotor de Justiça com vista à identificação do problema. O tipo de interesse, entretanto, deverá ser passado pela situação em concreto, afinal, conforme Didier (2007, p. 268):

É muito importante assinalar, até para facilitar a compreensão da distinção dos tipos de interesses (difusos e coletivos e individuais homogêneos), que um mesmo fato pode dar vida e se encaixar numa norma abstrata que tutela direito difuso, coletivo ou individual. Assim, v.g., a poluição emitida pela fábrica – o fato poderá ser abraçado por uma norma substancial abstrata difusa (proteção do meio ambiente – equilíbrio ecológico); uma norma abstrata coletiva (proteção do meio ambiente do trabalho de uma fábrica) e até mesmo uma norma abstrata substancial individual, sendo todas derivadas de um mesmo fato, e sem que aí exista qualquer *bis in idem*. Cada situação exemplificada protege um direito diverso que tem em comum uma mesma origem fática.

Por essa razão, no interior de um mesmo acontecimento (um loteamento aprovado), poderiam concorrer as três situações: seriam “individuais homogêneos” os interesses dos adquirentes de lotes, cujos índices de correção afrontam os do Governo ou aqueles que foram

contratados; “coletivos” os interesses dos adquirentes de lotes decorrentes da inexecução de obras de infraestrutura prometidas; e/ou, ainda, “difusos”, consistente na saturação do sistema de tratamento de esgotos (lagoa de tratamento) do qual se serve o empreendimento.

Devendo ser analisada com cautela a primeira situação, as duas outras emprestariam legitimidade ao Ministério Público para que tencione em resolvê-las.

## 2.5 Loteamento Ilegal

Por outro lado, existem situações nítidas que impingem a atuação do Ministério Público na questão atinente aos loteamentos.

Não deixa de ser significativo apontar que a falta do registro de um loteamento implica sua excepcionalidade e, conseqüentemente, a não observância de regramento mínimo. Diante disso, não pela falta de registro em si, mas por deixar de se observar tudo o mais que está além do traçado que o empreendimento encerra, a atividade do Ministério Público soará como necessária.

Aqui cabe ressaltar que nossa doutrina distingue o parcelamento clandestino do parcelamento irregular, considerando as circunstâncias de que aquele foi implantado de fato sem aprovação urbanística, enquanto este não carece deste vício, mas sim de outro(s), podendo estar: a) inexecutado; b) executado em contraste com a legislação; c) executado em contraste com o ato de aprovação; d) executado em contraste com o ato de aprovação e legislação, sendo ambas espécies, gêneros de parcelamento ilegal. (CASTANHEIRO, 2019, p. 200)

Em circunstâncias como as retratadas, a afronta aos dispositivos da Lei de Parcelamento do Solo Urbano, atrelada à dimensão social dos interesses alijados, motiva a atuação do *parquet*, tanto em vista de quem levou o empreendimento adiante, como da própria municipalidade, que se omitiu de fiscalizar. No primeiro caso, quer embargando-o; quer compelindo o loteador para sua regularização; enquanto no segundo, instando o Município pela sua negligência. Conforme detalhamento seguinte, serão dois os eventos.

### 2.5.1 Loteamento Clandestino

A concepção de loteamento clandestino mantém em sua essência a semelhança com o direito civil, em que delinea “posse clandestina”.

Na formulação doutrinária, “[...] posse clandestina é a que se adquire às escondidas” (FIÚZA. 2011, p. 952). “A posse é clandestina (*clam*) quando se adquire via processo de ocultamento em relação àquele contra quem é praticado o apossamento; é um defeito relativo: oculta-se da pessoa que tem interesse em retomar a posse, embora possa ser ela pública para os demais” (LOUREIRO, 2012, p. 1152).

O mesmo se passa com o loteamento clandestino, que é a porção fracionada, conhecida pelos adquirentes, mas oculta de quem deveria ter tomado conhecimento dela: o Município e órgão de controle, ambos necessários à sua aprovação. Para Serra e Serra:

É comum que sejam usados os termos loteamento clandestino e loteamento irregular como se fossem sinônimos, mas existe diferença entre eles. É clandestino o loteamento que surgiu sem nenhuma interferência do poder público, sem nem ter a aprovação do projeto pelo poder público local. Tais loteamentos, muitas vezes, ocorrem em áreas que são vedadas para a ocupação humana, como áreas de preservação permanente (beira de cursos de água, lagoas, encostas, etc.), que pode dificultar sua regularização ou mesmo obrigar a demolição das obras realizadas na gleba. Isso configura situação muito mais grave e desorganizada do que se for o loteamento irregular (2013, p. 131)

Enquanto em Silva (1995, p. 307-308):

O *loteamento clandestino* constitui, ainda, uma das pragas mais daninhas do urbanismo brasileiro. Loteadores parcelam terrenos, de que, não raro, não tem título de domínio, por isso não conseguem aprovação do plano, quando se dignam a apresentá-lo à Prefeitura, pois, o comum é que sequer se preocupem com essa providência, que é onerosa, inclusive porque demanda a transferência de áreas dos logradouros públicos e outras ao domínio público. Feito o loteamento, nessas condições, põem-se os lotes à venda, geralmente para pessoas de rendas modestas, que, de uma hora para a outra, perdem seu terreno e casa que nele ergueram, também clandestinamente, porque não tinham documentos que lhes permitissem obter a competente licença para edificar no lote.

Nesses contextos, a própria Lei de Registros Públicos prevê a atuação do Ministério Público, por força do art. 38, § 2º, Lei nº 6.766/79, facultando ao órgão notificar o loteador para suprir a falta.

Contudo, como seria impensável que a notificação tivesse um fim em si mesma, esgotando a atuação na sua simples emissão, abre-se, em todo caso, a possibilidade de o Promotor de Justiça lançar mão de instrumentos que poderão ser conduzidos com vistas à correção do empreendimento, com mais de um ator na via passiva.

Adite-se que o art. 50, inciso I, da Lei de Parcelamento do Solo constitui conduta criminosa, consistente, “[...] dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbano, sem autorização do órgão público competente, ou em desacordo com as disposições desta Lei ou das normas pertinentes ao Distrito Federal, Estados e Municípios [...]”, que mais agrava o cenário reinante em situações assim identificadas.

### 2.5.2 Loteamento Irregular

Nesse ponto, evidentemente, se está diante de um loteamento que foi devidamente aprovado, mas que, ao longo do tempo, tornou-se irregular, posto que não foram executadas as obras e/ou exigências da Lei nº 6.766/79; a ilegalidade se assenta na sua implantação.

É irregular o loteamento que chegou a ser aprovado pelo poder público local, mas que teve descumprida alguma de suas outras obrigações, seja de registrar o loteamento no registro de imóveis, seja no descumprimento do cronograma de execução de obra, ou mesmo na execução falha. É situação muito menos caótica e, por ter a aprovação do Poder Público local, obriga este a zelar pela adequada conclusão do empreendimento. (SERRA; SERRA, 2013, p. 132)

Assim sendo, é dever dos Registros Imobiliários informar o Ministério Público sobre o sucedido, para que tome providências no sentido de compelir o loteador a implementar as obras necessárias. Destarte, tão inquietante quanto a impossibilidade do registro é ausência da execução de uma estrutura mínima, previamente contratada, e que, na maioria das vezes, é alardeada como impulsionadora da atividade fracionadora – mas, após a venda dos lotes, ou desaparece o interesse do empreendedor, ou não mais encontra lastro financeiro para executá-las, deixando os adquirentes à própria sorte.

Silva (1995, p. 308), mais uma vez, aduz duras críticas:

Os loteamentos irregulares constituem outro mal do sistema de parcelamento do solo, especialmente das grandes cidades. Os loteadores, nesse caso, providenciam junto da Prefeitura a aprovação de seu loteamento e, depois de consegui-lo, abandonam o caminho da legalidade e enveredam pela ilegalidade, quer executando o loteamento tal como foi aprovado, mas sem a inscrição do registro de imóveis, quer desrespeitando o plano aprovado e mesmo inscrito, modificando-o à sua conveniência, provocando dificuldade aos compradores dos lotes, sob vários aspectos, inclusive quando à obtenção de licença para edifica-los.

Revela-se, dessa maneira, que a atuação do Promotor de Justiça em hipóteses de loteamento irregular se dá, desde o início, pela própria comunicação que lhe é feita pelo Serviço de Registro de Imóveis da Comarca. Com efeito, com a aprovação de um loteamento, tem o empreendedor prazo assinalado pelo Município para que possa executar as obras de infraestrutura. Ao final, deve obter documento equivalente a um “Termo de Verificação de Obras” (ou semelhante), via essa que permite o conhecimento da inexecução por parte do registro imobiliário e sua comunicação ao *parquet*.

## 2.6. Instrumentos de Atuação do Ministério Público

Em 19 de dezembro de 1979, a Lei nº 6.766/79 entrou em vigor; ressalte-se que, nessa época, não existia um instrumento apto ou regrado para reunir informações necessárias ou detalhadas a respeito do empreendimento ilegal (clandestino ou irregular) ou outra conjuntura que ensejaria a intervenção do Ministério Público, tampouco uma ação específica, porque a contemplação de interesses coletivos era incipiente no sistema jurídico brasileiro.

Como argumenta Lazari (2017, p. 659):

No Brasil, o processo coletivo nasceu – ainda sem tal consciência de processo coletivo como ciência autônoma – com a edição da Lei nº 6.938/81, que é a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. Esta dispôs em seu art. 14, § 1º, que o Ministério da União e dos Estados terá legitimidade para propor *ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente*. Nessa toada, como no âmbito penal já havia a chamada ação penal pública (natureza óbvia da ação penal nestes casos) esta ação civil foi chamada ação civil pública, para distingui-la de sua congênere criminal.

Disso, denota-se que, apenas anos depois de editada a Lei de Parcelamento do Solo Urbano, contemplou-se uma lei que tutelava os interesses coletivos, entretanto, com viés ambiental, em casos nos quais o empreendimento violasse a fronteira do permitido em termos de meio ambiente. Afora tais circunstâncias, ainda caminhavam, sem parâmetro, eventuais ações que deviam ser propostas, bem como o instrumento que poderia ser utilizado para se congregarem as necessárias informações que tenderiam a alicerçar o pedido.

A Lei Complementar nº 40/81, primeira Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, expressou, em seu art. 3º, inciso III<sup>14</sup>, ser “[...] função institucional do Ministério Público (III)

---

<sup>14</sup> Art. 3º - São funções institucionais do Ministério Público:

promover a ação civil pública, nos termos da Lei”. Entretanto, o texto não dispunha de qualquer detalhamento.

Destarte, apenas no ano de 1985, com a edição da Lei nº 7.347/85, pela Lei de Ação Civil Pública, é que foram contemplados, efetivamente, tanto o instrumento de aporte de informações colhidas com vistas à busca de medida judicial protetiva (ou realização de acordo, atendendo ao Termo de Ajustamento de Conduta), como a própria Ação Judicial, a ser detalhada na sequência. No caso, tratou-se da previsão e regulamentação do Inquérito Civil e da Ação Civil Pública.

### 2.6.1 Inquérito Civil

À semelhança do Inquérito Policial, procedimento administrativo que reúne informações aptas à propositura das Ações Penais, o Inquérito Civil foi idealizado e concebido com o propósito de extrair e reunir os detalhes sobre fatos lesivos aos interesses coletivos, estando sob a competência do Promotor de Justiça.

Não há dúvida de que o inquérito civil, do qual passaremos a tratar, teve como fonte inspiradora o inquérito policial, instrumento de investigação, de cunho administrativo, presidido pelo Delegado de Polícia, tendente a esclarecer os fatos de ocorrência criminal. Baseado naquele, e sabendo que era necessário conferir um instrumento de investigação ao colegitimado mais estruturado da ação civil pública, qual seja, o Ministério Público, o Legislador da LF 7.347/1985 previu, em seu art. 8º, §1º, que, “o Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis”. (AKAOUI, 2010, p. 54)

Além disso, constitui “[...] peça preliminar e preparatória da ação civil pública. É nele que se colhem os elementos necessários à propositura daquela ação. A investigação que se faz mediante o inquérito civil é de natureza puramente civil” (SILVA, 2005, p. 602).

Respaldando uma possível Ação Civil Pública, também é viável que do Inquérito Civil derive um Termo de Compromisso a ser firmado com o causador da lesão aos direitos coletivos, a fim de evitar a verificação da lesão ou, mesmo, para reparar as lesões já causadas. Este tema será mais bem apreciado futuramente. Ainda:

---

[...]

III - promover a ação civil pública, nos termos da lei.

Tendo se transformado em pouco tempo num rotineiro instrumento de investigação do Ministério Público na esfera civil, de larga utilização nas promotorias de todo o País, na busca de fundamentos para a tutela judicial e até mesmo extrajudicial dos denominados interesses transindividuais, o inquérito civil conheceu rápida evolução e adquiriu notório reconhecimento de sua utilidade e relevância social. Doutrinadores nele reconhecem um verdadeiro instrumento de cidadania. (ALVARENGA, 2001, p. 108).

De natureza administrativa, não há espaço, no Inquérito Civil, para o Contraditório ou a Ampla Defesa, porque não estaria o Ministério Público numa posição designada para dirimir questões dessa magnitude; nele serão, apenas, lançadas as informações que digam respeito à lesão ao direito coletivo, tendente a esclarecimento.

Eis o posicionamento doutrinário que bem sintetiza a questão:

Decorrência principal desse afastamento das formas mínimas previstas para os processos judiciais, fruto da própria natureza inquisitória do inquérito civil, seria a dispensa do contraditório e da ampla defesa. Segundo doutrina majoritária, por não se tratar o inquérito civil de processo judicial, considerando que nele não há acusado e dele não é possível se chegar a qualquer sanção a ser aplicada aos envolvidos, deve ser tratado como mero procedimento administrativo, o que permite a não aplicação do princípio constitucionalmente garantido do contraditório (art. 5º, LV, da CF). (NEVES, 2012, p. 443)

O Inquérito Civil representou um importante salto no embasamento necessário às medidas judiciais estabelecidas, porque está qualificado a reunir dados a respeito de uma lesão (ou ameaça de lesão) a valores protegidos, na medida em que é composto por laudos e informações técnicas; ensejo análogo ao que ocorre em relação ao compromisso firmado, a ser estudo mais adiante. Ressalte-se, porém, que não se trata de um instrumento indispensável quer à propositura de uma ação civil pública, quer em relação ao Termo de Compromisso de Ajustamento a ser pactuado. Contudo, tendo em conta a necessidade de controle do Termo de Ajustamento de Conduta, deverá ser efetivado no Inquérito Civil, sendo remetido, em conjunto, ao Conselho Superior do Ministério Público.

#### 2.6.1.1 Termo de Ajustamento de Conduta

Caso as informações reunidas no Inquérito Civil não se mostrem suficientes a despontar qualquer providência de ordem civil, o instrumento deverá ser arquivado. Conforme art. 9º da Lei nº 7.347/85, “[...] se o órgão do Ministério Público, esgotadas todas as diligências, se convencer da inexistência de fundamento para a propositura da ação civil, promoverá o

arquivamento dos autos do inquérito civil ou das peças informativas, fazendo-o fundamentadamente”.

Entretantes, é possível que, a meio-termo da propositura de uma ação civil pública, convole o Ministério Público e o autor da lesão um Termo de Ajustamento de Conduta, um termo de tal ordem e monta que o dano aos valores protegidos não se conclua (por exemplo, pela não continuidade de um empreendimento, que colocaria por terra um conjunto histórico); ou, então, que do dano causado responsabilize-se o causador de repará-lo, providenciando, também, a título ilustrativo, a edificação de obras tendentes a resolver o problema de segurança daqueles que pretendem acesso àquela nova localidade.

Sobre a importância do compromisso de ajustamento de conduta já se manifestou Celso Antônio Pacheco Fiorillo, afirmando que, “trata-se o instituto de meio de efetivação do pleno acesso à justiça, porquanto se mostra como instrumento de satisfação da tutela dos direitos coletivos, à medida que evita o ingresso em juízo, repelindo os reveses que isso pode significar a efetivação do direito material”. O instrumento de tutela coletiva, tomado mediante termo, tem o objetivo de recolocar o interessado na trilha da legalidade, pois é justamente o afastamento de sua conduta da retidão e respeito que espera em relação aos direitos difusos e coletivos que gera a possibilidade de ação por parte dos legitimados. (AKAOUI, 2010, p. 63)

Apesar de apresentar-se com um “acordo”, pois assumem compromissos mútuos (o degradador, de readequar sua conduta; já o Ministério Público, de não intentar qualquer ação judicial por tais fatos), importante ter em conta que não compreende uma transação, já que não se pode abrir mão de direitos que pertencem a uma categoria de pessoas, determináveis ou não, unidas por um mesmo fato ou uma relação jurídica base, de valores que não estão para ser alienados.

É importante deixar assente que o compromisso de ajustamento de conduta (conteúdo) celebrado por meio de Termo de Ajustamento de Conduta – TAC (termo que instrumentaliza o conteúdo), não pode ser caracterizado como transação. A transação é uma figura característica do direito civil, ligada ao sistema individualista, destinada ao titular do direito, que pressupõe a concessão mútua de direitos, caso seja conveniente em determinada situação concreta. Dessa forma, configura-se instrumento incompatível com a proteção dos direitos metaindividuais, como a proteção do meio ambiente, por se tratarem estes de direitos indisponíveis, de titularidade coletiva e de proteção obrigatória pelo Poder Público. (THOMÉ, 2015, p. 662)

Feliz o legislador ao prever tal instrumento, permitindo que um sem-número de situações seja resolvido sem a imprescindibilidade de o judiciário intervir; oferecendo solução

imediate (suspensão da atividade, por exemplo) a situações irreversíveis em termos de dano, hasteia-se uma reconhecida eficácia.

Exemplificando, um loteamento clandestino, divisado em seu início, permite que seja realizado Termo de Ajustamento de Conduta com o loteador, que, por sua vez, se compromete em não vender qualquer lote enquanto não obter a devida aprovação pelos órgãos de controle. A dificuldade em ter que acionar o Judiciário para essas situações promove o Termo de Ajustamento de Conduta a uma categoria de medidas indispensável nos dias atuais.

Frise-se que esse compromisso deve, também, ter a similitude de um título extrajudicial, permitindo a execução em Juízo. Daí, acaba por acarretar uma penalidade quando do não cumprimento.

Assim, nos parece oportuno que em situações que demonstrem um risco à efetivação das medidas necessárias à reparação de danos, ou afastamento do risco de danos, a bens de natureza difusa ou coletiva, seja exigida do ajustante alguma garantia, real ou fidejussória daquele crédito. (AKAOUI, 2010, p. 89)

Do mesmo modo, há ser dito que os Termos de Ajustamento de Condutas não dependem de homologação judicial; o órgão de controle, no caso, é o Conselho Superior do Ministério Público. Porventura manejada correspondente Ação Civil Pública e se, em seu curso, houver o compromisso em dispor os danos, o instituto jurídico se apresentará revestido das formas processuais civis próprias, não havendo a necessidade de chancela do Conselho Superior do Ministério Público.

### 2.6.2 Ação Civil Pública

Não sendo viável a celebração do Termo de Ajustamento de Conduta, e persistindo a lesão, ou sua ameaça, deverá ser encaminhada, pelo Ministério Público, a competente Ação Civil Pública, que rastreará desautorizar a verificação de uma lesão a valores coletivos em decorrência do loteamento, ou a sua reparação, quando constatado nos fatos ou se apresentar somente depois de concluído.

A Ação Civil Pública se apresentou como forte instrumento colocado à disposição de co-legitimados na defesa de interesses que nem sempre lhe dizem respeito; antes, a um grupo, mais ou menos definido, do qual não se tem a completa individualização dos interessados, porque, às vezes, é até impossível essa tarefa. Surgiu, com efeito, da compreensão de que há

valores que ultrapassam ao individual, mesmo que somados, e a previsão da possibilidade de intentá-la se mostrou como medida acertada. É regulamentada pela Lei nº 7.347/85.

Sobre o tema, são pertinentes os comentários de Zavascki (2014, p. 28):

O processo era visto como um assunto entre as partes, que se destinava a solução de uma controvérsia entre essas mesmas partes a respeito de seus próprios interesses individuais. Direitos que pertencem a um grupo, ao público em geral ou a um seguimento do público não se enquadravam bem nesse esquema. As regras determinantes da legitimidade, as normas de procedimento e a atuação dos juízes não era destinadas a facilitar as demandas por interesses difusos por particulares. Os pontos mais sensíveis para a estruturação de um processo capaz de dar resposta às exigências e aos desafios do novo tempo foram detectados desde logo: a legitimação ativa, que deveria despojar-se de seus vínculos estritamente individualista, a fim de permitir que indivíduos ou grupos atuem em representação dos interesses difusos, e a coisa julgada, que também deveria assumir contornos mais objetivos para vincular a todos os membros do grupo, ainda que nem todos tenham tido a oportunidade de ser ouvidos. A nova compreensão desses dois institutos deu ensejo a que se percebesse, com clareza, que a visão individualista do devido processo judicial está cedendo lugar rapidamente, ou melhor, está se fundindo com uma concepção social, coletiva. Apenas tal transformação pode assegurar a realização dos direitos públicos relativos a interesses difusos.

Sendo inovadora, a Lei de Ação Civil Pública atentou para as novas faces que se anunciavam, tais como a legitimidade, amplitude e coisa julgada.

Nessa ordem, o art. 5º, da Lei nº 7.347/85 trata daqueles que podem afirmá-la em juízo, sendo eles: o Ministério Público; a Defensoria Pública; a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; e, finalmente, a associação que, concomitantemente, esteja constituída há, pelo menos, um ano e inclua, entre as suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (dentre outros, insculpidos no art. 5º, inciso V, letras a e b).

Destarte, no caso dos loteamentos – sejam os ilegais, sejam os legais quando deixados de observar os direitos de dimensão social previstos –, atuará o Promotor de Justiça como legitimado extraordinário, pois, em nome próprio, fará a defesa de interesse (coletivo) alheio.

A legitimação será *extraordinária*, ou anômala, quando o Estado não levar em conta a titularidade do direito material para atribuir a titularidade da sua defesa em juízo. Em alguns casos, o Estado permite que a defesa judicial de um direito seja feita por quem não seja o titular exclusivo desse direito. Porque é excepcional, a legitimação extraordinária depende de expressa autorização legal (ao contrário do que ocorre com a legitimação ordinária), e poderá ocorrer: a) quando, em nome próprio, alguém esteja autorizado a defender

direito alheio (na substituição processual); b) quando numa relação jurídica que envolva vários sujeitos, a lei permite que um só dos integrantes do grupo lesado defenda o direito de todos (como nas obrigações solidárias. A *substituição processual* é uma forma de *legitimação extraordinária*, que consiste na possibilidade de alguém, *em nome próprio*, defender em juízo *interesse alheio* (...) A legitimação extraordinária ou especial dá-se em proveito da *efetividade* da defesa do interesse violado. Nas lesões a interesses de grupos, classes ou categorias de pessoas, seria impraticável buscar a restauração da ordem jurídica violada se tivéssemos de sempre nos valer da legitimação ordinária, e com, isso, deixar a cada lesado a iniciativa de comparecer em juízo, diante dos ônus que isso representa (não só os relacionados com o custeio da ação, como os de caráter probatório. (MAZZILLI, 2010, p. 62-63)

E sendo anômala a legitimação para a propositura da ação, era de se esperar, via de consequência, que os resultados, tal-qual, escapassem do ordinário, tendo vista a propositura de ação que envolve partes que resistem a um interesse antagônico.

Conforme já afirmado (...), a coisa julgada é um dos aspectos mais relevantes da distinção da tutela coletiva da individual. Regras tradicionais presentes na tutela individual, tais como coisa julgada *pro et contra* e sua eficácia *inter partes*, consagrada pelo art. 472 do CPC<sup>15</sup>, são simplesmente desconsideradas, passando-se às eficácias *ultra partes* e *erga omnes* e a coisa julgada *secundum probationis e secundum eventos litis*. (NEVES, 2012, p. 315)

Ao que se observa, justamente por não compreender interesses que são próprios, e uma vez manejados por quem, via de regra, o defende extraordinariamente, o efeito de seu julgamento extrapola ao esperado.

A *procedência da demanda*, obviamente, constitui um resultado favorável. Não houve participação direta dos interessados, pois não participaram do contraditório, diante da ilegitimidade de cada um e de todos os interessados. Contudo, foram tutelados com um resultado positivo no julgamento. Os interessados receberam a tutela jurisdicional do interesse indivisível e, assim, ainda que não tenham participado diretamente, *o representante adequado*, em princípio, se desincumbiu de todo os ônus processuais e comprovou o quanto alegara na inicial. Nessa hipótese, a imposição do julgado se dará atendendo a natureza do interesse defendido (indivisível, *essencialmente coletivo*), ou seja, verificar-se-á uma eficácia diversa daquela restrita, que se encontra prevista no artigo 472 do Código de Processo Civil: todos são beneficiados pela atividade processual do *representante adequado*. (VIGLIAR, 2009, p. 90)

Todavia, no caso de ser julgada improcedente, consoante o fundamento adotado para o julgamento, o resultado poderá alcançar – de uma vez – a situação, impedindo seja novamente

---

<sup>15</sup> Atual 502 do NCPC.

modificada. Certas circunstâncias, porém, mesmo que a ação seja improcedente, será possível, novamente, intentá-la em juízo; esta, no entanto, não se cobrirá do manto da imutabilidade.

Na hipótese de a improcedência se referir sobre a não verificação da lesão motivadora de sua propositura, e o fizer de modo expresso, a força da coisa julgada atingirá o próprio interesse posto em juízo e a demanda não poderá ser repetida. Contudo, no caso de improcedência decorrente da precariedade em relação à prova, não deterá a mesma força descrita, na dicção do art. 16 da Lei de Ação Civil Pública:

O legislador da Lei de Ação Civil Pública não se preocupou em esconder seus medos e receios em relação ao representante adequado que impulsionaria a tutela jurisdicional dos interesses difusos e coletivos. Tanto isso é verdade que fez questão de dizer na exposição de motivos que adotava a regra do art. 18 da Lei de Ação Popular <sup>16</sup>justamente porque temia que um eventual conluio entre as partes pudesse resultar num prejuízo aos titulares dos interesses difusos e coletivos. Exatamente por isso que o legislador adotou a regra da relativização da autoridade da coisa julgada *sencundum eventum probationes*, ou seja, conquanto possa ter havido julgamento do mérito da demanda coletiva, se tal julgamento se deu em razão de insuficiência de provas, sobre tal decisão não recairá a autoridade da coisa julgada, caso se deseje repropor a mesma demanda com base em nova prova. (DIDIER Jr., 2007, p.307)

A ação civil pública, com tais feições (legitimidade extraordinária e coisa julgada diferida), no trato da proteção dos direitos coletivos referentes aos loteamentos poderá ser proposta com caráter inibitório ou reparatório. A primeira tendo por escopo evitar a verificação (ou continuação) de uma lesão a tais interesses; enquanto a segunda, a reparação desses acontecimentos. Ademais, igualmente poderá ser proposta como instrumento cautelar, dependendo da situação que se precise corrigir.

#### 2.6.2.1 Ação Civil Pública de Caráter Preventivo (ou Inibitória)

A Lei nº 7.437/85 contemplou meios de proteção antecipada para evitar danos aos valores coletivos tutelados. Conforme ressalta Didier (2007, p. 301):

As situações de urgência não têm hora e nem lugar para acontecer. O processo, por ser instrumento de realização de direitos, deve estar equipado com técnicas que consigam inibir os efeitos deletérios destas situações impiedosas. O direito coletivo tem urgência *in res ipsa* pelo só fato de que o prejuízo (lesão ou ameaça) numa dimensão coletiva é por si só irreparável. Situações que não

---

<sup>16</sup> Art. 18. A sentença terá eficácia de coisa julgada oponível “erga omnes”, exceto no caso de haver sido a ação julgada improcedente por deficiência de prova; neste caso, qualquer cidadão poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.

sejam urgentes no plano individual, podem ser no plano coletivo, apenas por causa da dimensão coletiva do interesse. Isso mesmo! O prejuízo coletivo exige urgência na solução – mesmo prejuízo consumado. Mesmo a tutela ressarcitória! Por isso, as técnicas processuais coletivas devem ser todas elas voltadas à tutelas rápidas, porque além de servir de antídoto para situações que sejam urgentes em qualquer plano (individual ou coletivo), devem ser prestadas de forma rápida para evitar prejuízo ainda maior a um número ilimitado de pessoas.

No art. 4º da Lei de Ação Civil Pública,

[...] poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta Lei, objetivando, inclusive, evitar dano ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos, **à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico** (destaques do autor).

A par de discussões a respeito do correto emprego da expressão “ação cautelar”, que tem por fundamento evitar a ocorrência do dano, a forma tem menos importância do que o conteúdo, pois,

De uma leitura mais atenta do art. 4º supratranscrito, o que se percebe é que possibilita a concessão de medida de caráter nitidamente satisfativo. Isso porque o texto do artigo fala em ação cautelar com o objetivo de “evitar o dano”. E evitar o dano é expressão que, claramente, identifica ser satisfativa a medida, pois, ao impedir que a lesão verdadeiramente ocorra, ter-se-á, de modo sumário, o exato efeito que a tutela principal inibitória poderia prover. (RODRIGUES, 2015, p. 559)

Na mesma linha, situa-se o disposto no art. 12 da LACP, ao prever que “[...] poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificção prévia, em decisão sujeita a agravo”. E Mazzilli (2010, p. 242) vê na regra verdadeira antecipação dos efeitos da tutela, lecionando que, à medida com esse caráter “[...] busca conceder, antecipadamente, o próprio provimento jurisdicional ou os seus efeitos (por exemplo, em ação civil pública, o juiz proíbe antecipadamente a destruição do bem objetivado na ação, ou proíbe o uso de um agrotóxico prejudicial à saúde humana)”.

Com isso, tanto o art. 4º como o art. 12 integram formas processuais previstas em lei e tendentes a evitar a consagração de lesão, cujas demoras poderiam torná-las irreversíveis.

Ilustrando o quadro, o nascedouro de um loteamento clandestino pode ser embargado (expressão comumente utilizada), evitando a venda de lotes e sua ocupação, em absoluto prejuízo à cidade e adquirentes. Em situação como essa, permeia o art. 4º por ele mesmo (com

a propositura da ação preparatória da principal, que virá depois, se o caso) ou propõe-se a ação principal, formulando-se dentro dela o pedido de “liminar” (leia-se, tutela de urgência).

#### 2.6.2.2 Ação Civil Pública de Caráter Reparador

Nas hipóteses em que não se chega a tempo de evitar uma lesão a interesses coletivos ou, mesmo, cessada a continuidade da conduta ofensiva decorrente da propositura da ação “cautelar” (ou preparatória!) – ou pela obtenção de provimento de urgência dentro de uma ação dita principal –, abrir-se-á a possibilidade de se buscar a reparação do dano. O que não significa que ela seja, necessariamente, indenizatória.

A reparação deve ser pensada em um fazer, em um atuar, consistente na necessidade de obtenção das licenças e aprovações, antes de se colocar os lotes à venda em balcão; na complementação de obras não executadas, a despeito de constarem no projeto aprovado; na realização de novas, devido ao mau dimensionamento das então efetuadas; na reconstrução de bem demolido total ou parcialmente (quando isso se mostra possível).

Malgrado o viés da Ação Civil Pública destinada à reparação ter mais precisão com a adequação do local, visando que se volte a estado anterior de coisas, não se descarta a existência de situações em que a única solução é a compensação financeira.

Com isso, a quantia objeto de condenação do loteador clandestino (quando localizado!), por exemplo, deverá destinar-se a um fundo; no caso, o Fundo Especial de Despesa de Reparação de Interesses Difusos Lesados. Nesse sentido, reside a disposição do art. 13 da Lei de Ação Civil Pública:

Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados.

#### 2.6.3 Atuação Residual nas Ações Populares

Não é errado afirmar que, em certas situações, a Ação Popular pode servir ao atingimento do mesmo fim que se buscaria pela Ação Civil Pública. Lembrando que

[...] qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio [...] dos Municípios (art. 1º, caput), conquanto são nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades

mencionadas no artigo anterior (art. 2º), nos casos de desvio de finalidade (letra c), sendo que para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas: a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo (parágrafo único, letra “c”),

Seria possível até mesmo imaginar ação dessa envergadura com vistas a anular, por exemplo, a aprovação pelo Município de um projeto de loteamento que contrarie texto de lei municipal.

Embora não se possa atestar que sejam idênticas ou subespécies uma da outra (Ação Popular da Ação Civil Pública), conforme menciona Vigliar (2009, p. 145):

[...] ainda que se constate a proximidade entre a ação popular e a ação civil pública, seria preferível (leia-se: mais correta) a afirmação que veiculasse o conceito de que ambas (ação civil pública e ação popular) constituem espécies de demandas coletivas, ou seja, de demanda que viabilizam a defesa dos interesses metaindividuais em juízo, mediante um processo que escapa ao modelo de índole individual versado no nosso Código de Processo Civil.

Seja por tomar conhecimento dos fatos antes do próprio Ministério Público, seja pela leniência do *parquet*, não poderia ser desprezado tal pressuposto, cujo resultado de procedência decorreria na própria cassação do ato de aprovação, ou do Registro, se porventura já estivesse nessa fase.

Entretanto, o tema da abordagem se assenta em outro aspecto, haja vista que poderá passar a realizar os Atos Processuais na qualidade de autor:

[...] se o autor desistir da ação ou der motivo à absolvição da instância, serão publicados editais nos prazos e condições previstos no art. 7º, inciso II, ficando assegurado a qualquer cidadão, bem como ao representante do Ministério Público, dentro do prazo de 90 (noventa) dias da última publicação feita, promover o prosseguimento da ação.

Entretanto, com a legitimação, deverá tomar as rédeas da ação quando concorrerem: identificação de interesse essencialmente coletivo (que, na tese versada, sugere ser o caso) e, ainda, seja interessante em termos processuais (pois a improcedência poderá operar seus definitivos efeitos, conforme anotado alhures).

Por tudo, ao assumir a polaridade ativa na Ação Popular, atuando para com vistas ao expurgo de ato ilegal de aprovação de loteamento, terá o Promotor de Justiça também esse papel, significativo no trato de questões envolvendo o loteamento.

## **CAPÍTULO 3 – DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NOS PROCESSOS DE LOTEAMENTOS**

Em Silva (2016, p. 37), a atividade de parcelamento do solo não constitui direito subjetivo do proprietário da gleba, mas autorização que o Município transfere a um particular para o exercício da função pública de urbanização, que é privativa do Poder Público.

Realmente, o consentimento do Poder Público para parcelar solo para fins urbanos confere ao particular a faculdade de exercer em nome próprio, no interesse próprio e às próprias custas e riscos, uma atividade que pertence ao Poder Público Municipal – qual seja, a de oferecer condições de habitabilidade à população urbana, como já dissemos; é esse o caso típico de autorização, não de licença. Tal transformação não integra as faculdades dominiais, porque não constitui uma função privada. (SILVA, 2016, p. 37)

Dessa mesma concepção, ao pretender realizar um empreendimento imobiliário do tipo loteamento, é imperativo que o particular tenha em mente, desde o início, que age como se fosse o próprio Estado, porque executará uma atividade primordialmente Estatal: a expansão da cidade.

Percebe-se, em tal caso, que o Estado entrega uma parte de uma atividade que, na prática, lhe pertenceria (a expansão urbana) a um particular, o qual deverá proceder a abertura de vias, reservar locais para praças e outros espaços que receberão equipamentos públicos, sob um verdadeiro planejamento de crescimento urbano. Concluída a tarefa autorizada, o Município terá de volta os espaços que, da categoria de particular passam à natureza pública, como é o caso das vias que foram abertas, da infraestrutura edificada, compreendidas tanto aquelas que são visíveis, quanto as subterrâneas (casos dos postes de iluminação, guias e sarjetas, bem como a rede fornecedora de água e a coletora de esgotos). Também receberão áreas para que – no futuro – hajam implementações, as áreas institucionais. Logo, é lícito ao Município modelar o que receberá de volta.

Importante observar que o regramento positivo tangente ao projeto, registro e à execução do loteamento são ditados pela Lei nº 6.766/79 (Lei de Parcelamento do Solo Urbano), que impõe uma série de restrições ao loteador, o qual já não pode fracionar a área como bem pretender. Afora as contingências da própria Lei nº 6.766/79, que surgem ao mesmo tempo em que se busca o aspecto social dos empreendimentos, há as exigências ditadas pela Constituição Federal e o Estatuto da Cidade; e também a Constituição Bandeirante, no caso do Estado de São Paulo.

Assim, não poderá o loteador apartar de seu horizonte que, além das premissas que são detalhadas pela Lei de Parcelamento do Solo Urbano, deverá, sobretudo, também direcionar o seu projeto aos conteúdos finalistas da Constituição e do Estatuto da Cidade. A não observância, mesmo que com o beneplácito local, pode ensejar a tomadas de medidas pelo Ministério Público, ante a possibilidade de defesa da ordem jurídica e dos direitos sociais e individuais indisponíveis.

### 3.1 Limitações Decorrentes da Constituição Federal

Reitere-se que o controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano constitui encargo, por excelência, do Município, facultada pela Constituição da República, art. 30, VIII. Nessa perspectiva, Silva (1995, p. 55) analisa que, aos Municípios, “[...] cabe estabelecer a política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades e garantir o bem-estar de seus habitantes”. E se complementa:

O controle do uso do solo urbano apresenta-se como das mais prementes necessidades em nossos dias, em que o fenômeno da urbanização dominou todos os povos e degradou as cidades mais humanas, dificultando a vida de seus moradores pela redução dos espaços habitáveis, pela deficiência de transportes coletivos, pela insuficiência dos equipamentos comunitários, pela promiscuidade do comércio e da indústria com as áreas de residência e lazer. (SILVA, 1996, p. 394)

E sendo a atividade de loteamento espécie de delegação pública (autorização pública), não se poderia pensar que o Município permitisse que as disposições legais que orientam a matéria fossem usadas em seu desfavor, com uma desordenada ocupação urbana, adensamento populacional caótico, equipamentos urbanos e comunitários deficientes, propiciando, além do mais, incontáveis danos ambientais em detrimento de toda uma população. Horizonte em que, conforme Pinto (2000, p. 153),

Assim como um bairro não pode ser um amontoado de edificações, a cidade também não pode ser um amontoado de loteamentos. Se até as edificações e os loteamentos precisam ser projetados e aprovados antes de serem executados, com muito maior razão a cidade como um todo precisa também ser planejada.

Destarte, a obediência aos padrões urbanísticos, também sob um prisma Constitucional, visa ao bem-estar geral e, tratando-se como verdadeiramente se trata, de

mandamento Constitucional, inadmissível a existência de normas municipais que desatendam premissas consagradas em texto máximo de Lei. Em outros termos, a compatibilidade vertical é determinada – justamente – para o bem-estar coletivo.

É necessário frisar que o descaso e/ou inércia com a preservação e recuperação desses bens nega os fins da legislação urbanística, traduz desvio de finalidade ou abuso de poder por omissão, afrontando o princípio constitucional da legalidade que rege toda a atividade da Administração Pública (art. 37, caput, CF). O dever de buscar sempre a finalidade normativa é inerente ao princípio da legalidade, porque, todo comportamento administrativo que desatende o fim legal descumpra a própria lei, pouco importando que consista em uma ação ou em uma omissão, pois as abstenções jurídicas relevantes também estão sujeitas ao controle de compatibilidade e conformação ao direito. (FREITAS, 1999, p. 190-191)

Contextualizando, tendo dado a Constituição a possibilidade de os Municípios organizarem suas cidades, deverão eles ajustar suas normas, no caso, as autorizações que franqueiam para o exercício de urbanismo aos loteadores, em compatibilidade com a Constituição. São essas, também, as colocações de Machado e Silva (2018, p. 305-306):

A cidade, como se sabe, é espaço destinado à vivência dos cidadãos, ao desenvolvimento das relações sociais, econômicas, políticas, culturais. Como espaço privilegiado onde deve florescer e desenvolver a vida material e espiritual do homem contemporâneo, necessário é que as cidades ofereçam todas as condições propícias para o saudável convívio humano, capazes de garantir a qualidade e a sustentabilidade do meio ambiente urbano. É sob esse aspecto que avultam de importância tanto o urbanismo quando o direito urbanístico. O urbanismo, como já referido lá trás, pode ser entendido como o conjunto das ‘relações entre o espaço da cidade e a sociedade que nela vive’, exprimindo, assim, a atividade destinada a ordenar e a planificar o uso e a ocupação do solo urbano, bem como, à possibilitar os espaços público e institucionais necessários ao pleno desenvolvimento das relações sociais, econômicas, políticas e culturais. O direito urbanístico, por sua vez, pode ser entendido como o conjunto de regras, princípios e institutos jurídicos destinados a regular a atividade urbanística, vale dizer, destinados a impor condições, prerrogativas e sujeições ao poder público no desempenho da função pública relacionada ao urbanismo. Tanto o urbanismo, quanto o direito urbanístico devem, pois, ter como norte a garantia de uma sadia qualidade de vida nos espaços urbanos, primando não só pelo atendimento das necessidades físico-materiais da sociedade cidadina, mas também das necessidades políticas e culturais implicadas no pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, vale dizer, da gestão democrática e participativa da cidade, possibilitando que os espaços públicos sejam cada vez mais ampliados e efetivamente ocupados pelos cidadãos.

Compreende-se, do exposto, que a primeira matriz orientativa aos Municípios quanto às limitações que podem impor, como não poderia ser diferente, decorre da Constituição Federal. Porém, existem ainda outras no sistema normativa brasileiro.

### 3.2 Limitações Decorrentes do Estatuto da Cidade

Não é somente a Constituição Federal que se põe como barreira ao poder que o proprietário tem de dispor de sua área, pelo processo de loteamento. Sendo uma atividade expansiva dos Municípios, compreende-se – no conjunto de medidas e etapas que devem ser obedecidas – como verdadeiro processo de urbanismo, “[...] é o conjunto de medidas destinadas a organizar os espaços habitáveis [...] cujo exercício consubstancia-se num dever jurídico” (COSTA, 1999, p. 17), em busca do bem comum ou coletivo, que, por sua vez, se traduz como o “[...] conjunto das condições necessárias para que a pessoa humana realize sua dignidade” (LORENZO, 2018).

Para tanto, o Estatuto da Cidade, a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, apresenta por objetivo complementar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e, ainda, de acordo com o art. 1º, parágrafo único, da lei consignada: “[...] Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”.

Já, no art. 2º do mesmo texto, estando em pertinência ao tema abordado, “A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais”, elencadas, de forma subsequente, em 19 incisos. Embora não seja adequado – para efeitos deste trabalho – o comentário a cada uma das disposições ora descritas, quer porque não haveria espaço para tanto, quer porque fugiria ao debate central, não se pode desconsiderar a percepção de que, ao impedir, por exemplo, a “[...] exposição da população a riscos de desastres” (art. 2º, VI, h), “[...] a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente” (art. 2º, VI, d) ou, ao contrário, ao exigir o “[...] planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente” (art. 2º, IV), não há dúvida que se estará buscando o bem-estar da população.

Nesse mesmo condão, Pinto (2000, p. 146) se manifesta:

Outro exemplo é o problema dos atropelamentos. Procura-se solucioná-los construindo lombadas ou punindo os motoristas (e agora também os pedestres) incautos. A origem do problema pode residir, entretanto, na ausência de um projeto urbanístico quando da formação inicial do bairro, que

evitasse que crianças tivessem que atravessar diariamente uma via movimentada para chegar à escola.

À luz dessas colocações, a despeito de não representar supremacia em relação à Lei de Parcelamento do Solo Urbano, evocada como regramento maior desta argumentação, depreende-se que o Estatuto da Cidade, bem como a Constituição, não pode ser desprezado em nenhum momento no processo de fracionamento do solo, no sistema dos loteamentos. A obediência de uma (Lei nº 6.766/79), em desrespeito às demais (CF/88 e Lei nº 10.257/01), tende a ensejar a aprovação de um loteamento que estaria legalmente adequado, porém socialmente reprovado, porque não fora buscado ou atingido o “interesse social”, o “[...] bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (art. 1º, parágrafo único, Lei nº 10.257/01).

Nesse sentido, Amadei e Amadei (2014, p. 29) contribuem: “[...] sob o prisma da função social da cidade, o parcelamento do solo urbano é importante ferramenta de urbanização ordenada da cidade, em prol do desenvolvimento sustentável, do equilíbrio ambiental e da qualidade de vida urbana”.

Afirma-se, portanto, que o bem comum em um loteamento apenas pode ser atingido quando a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade e a Lei de Parcelamento do Solo Urbano forem observados em conjunto. Nas palavras de Maluf (2010, p. 181):

Face ao exposto, o Estatuto da Cidade estabelece as diretrizes gerais para a política urbana, para a administração das cidades, tornando-as, na medida do possível, mais perto do modelo de cidade sustentável, ou seja, passível de fornecer para os seus habitantes condições adequadas de habitabilidade, viabilizando-lhes uma vida digna, humana, com acessos aos bens indispensáveis para a vida, como a moradia, o saneamento básico, o transporte, a educação, o lazer, a memória popular. Enfim, um local seguro e agradável para o indivíduo se desenvolver. Para tanto, limita, através dos instrumentos urbanísticos, a liberdade de atuar do particular em benefício da coletividade impondo-lhes severas limitações à sua propriedade.

### 3.3 Limitações Decorrentes da Constituição Estadual Paulista

Em relação ao Regramento Normativo no Estado de São Paulo, a Constituição Bandeirante, o tema referente aos loteamentos também consagra como objetivo o atingimento do bem-comum. A esse propósito, consta no art. 180 que:

[...] no estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão: (I -) o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes; e (V -) a observância das normas urbanísticas, de segurança, higiene e qualidade de vida.

Sob mais essa normatividade, não há dúvida de que diligenciar o bem-estar deve ser o viés principal em todo plano de fracionamento imobiliário, notadamente nos parcelamentos urbanos. E, para tanto, por expressa autorização Estadual, dispensada pela Constituição, os Municípios ficam possibilitados de impor as restrições que lhes convier, às quais os loteadores devem se adequar e seguir, sendo vedada a modificação de normas que possam projetar efeitos nefastos aos microssistemas (novos bairros) quando da implementação de um novo loteamento.

#### 3.4 O Preâmbulo da Constituição Federal e sua Inserção na Questão Referente aos Loteamentos

As limitações ou restrições impostas à disposição da propriedade pelo processo de loteamento, previstas na Constituição Federal, Estatuto da Cidade e, mesmo, na Constituição do Estado de São Paulo, visam ao “[...] bem-estar de seus habitantes (Constituição Federal); o bem coletivo, a segurança e do bem-estar dos cidadãos” (Estatuto da Cidade) e à “[...] garantia do bem-estar de seus habitantes” (Constituição do Estado de São Paulo).

Especialmente em relação ao preâmbulo da Constituição Federal,

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional [...]

há reiterado destaque ao bem-estar (expressão repetida em outras 08 passagens da Carta Magna), dando azo a que se conclua tratar, efetivamente, de um importante horizonte exposto no texto em comento.

Oportunizando ser compreendido como tudo que satisfaça a um homem, sem causar insatisfação nos demais, a Constituição insere o elemento “bem-estar” no preâmbulo de sua redação como uma projeção daquilo que o Estado se propõe a fazer na vida dos cidadãos, estando dentre seus pilares a ocorrência de uma sociedade fraterna.

A fraternidade, por sua vez, erigida à categoria de princípio, em Sanches (2018, p. 164), “[...] aparece colocada na condição de ferramenta para solucionar conflitos”. Semelhante

é a compreensão de Barzotto (2018, p. 27), para quem “[...] a fraternidade internaliza o fato de o direito positivo assumir a função de promover o bem da comunidade, isto é, o bem comum”. Faz-se crer, desse modo, a necessidade de existir uma forma justa e humanizada de atuar pela solução dos conflitos e, sobretudo, por dar legítimos contornos aos aparelhos que projetam a vida em sociedade.

Não por outro motivo, e também do preâmbulo da Constituição Federal, o direito ao desenvolvimento é assim traçado por Machado (2018, p. 252): “[...] um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa o constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos”. Para mais, posto como sendo uma das garantias da fraternidade:

Não se pode olvidar, ainda, em companhia de Robério Nunes dos Anjos Filho, que, em face do texto constitucional brasileiro de 1.988, o desenvolvimento não só não se confunde com crescimento econômico, como guarda estrita pertinência com a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, e art. 170, caput), e se encontra em perfeita sintonia com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. (MACHADO, 2018, p. 159)

Salientando que a abertura e o registro de um loteamento são, em essência, uma atividade Estatal, que o particular – por sua conta e risco – resolveu realizá-la, há a proeminência do bem-estar enquanto um dos sustentáculos de uma sociedade justa e fraterna.

A frase inicial do preâmbulo da Constituição Brasileira - “*Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático*” – declara a forma com que foi instituído o Estado brasileiro, ou seja, através de representantes reunidos em assembleia. Na mesma frase, revela-se o tipo de Estado Constitucional que é o Estado brasileiro: um Estado democrático. O Objetivo do Estado democrático instituído está na destinação anunciada no texto do preâmbulo, ou seja, “*assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça*”. Além de garantir o exercício dos direitos sociais e direitos individuais, o texto do preâmbulo expressa reconhecer, também, que esses direitos não são apenas direitos, mas, “*valores supremos de uma Sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos*”. (SILVA; BRANDÃO, 2015, p. 127) (destaques do autor)

Conclui-se que tanto o bem-estar quanto a fraternidade devem ser recepcionados como conceitos jurídicos dos mais importantes, consagrados nos objetivos constitucionais, encontrando-se um (bem-estar) estruturante do outro (sociedade fraterna).

### 3.5 Responsabilização Criminal do Loteador

Recuperando: os loteamentos legais são aqueles que, primordialmente, contaram com a aprovação do Município, podendo tornar-se irregulares pela inexecução de obras de infraestrutura, assumidas quando o particular propôs-se a se incumbir de tarefas de Estado.

Em contrapartida, há os loteamentos clandestinos, alheios a qualquer regularidade. Sem projeto; sem aprovação. Podendo, mesmo, acontecer de não haver, sequer, o efetivo registro do solo fracionado. Não é fenômeno raro a constatação de situação de risco que se impõe aos moradores de uma determinada localidade, justamente pela clandestinidade.

Tais loteadores não são urbanificadores, mas especuladores inescrupulosos, que carecem de corretivos drásticos. Eles criam áreas habitadas, praticamente sem serem habitáveis, por falta de condicionamento urbanístico, as quais se transformam num quisto urbano de difícil solução, dada a questão social que elas geralmente envolvem. (SILVA, 1995, p. 308)

Por sua vez, existem, ainda, os loteamentos irregulares, que, nascendo na regularidade, se transmudam em situações ao largo da lei. Para Silva (1995, p. 308):

Os loteamentos irregulares constituem outro mal do sistema de parcelamento do solo, especialmente nas grandes cidades. Os loteadores, nesse caso, providenciam junto a Prefeitura a aprovação de seu loteamento e, depois de consegui-lo, abandonam o caminho da legalidade e enveredam pela ilegalidade, quer executando o loteamento tal como foi aprovado, mas sem a inscrição no registro de imóveis; quer desrespeitando o plano aprovado e mesmo inscrito, modificando-o à sua conveniência, provocando dificuldades aos compradores de lotes, sob vários aspectos, inclusive na obtenção de licença para edificá-los.

Seja uma seja outra a situação, todas encontrarão adequada tipificação na Lei de Parcelo do Solo Urbano, cujo art. 50 explicita:

Constitui crime contra a Administração Pública: I - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, sem autorização do órgão público competente, ou em desacordo com as disposições desta Lei ou das normas pertinentes do Distrito Federal, Estados e Municípios; II - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem observância das determinações constantes do ato administrativo de licença; III - fazer ou veicular em proposta, contrato, prospecto ou comunicação ao público ou a interessados, afirmação falsa sobre a legalidade de loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, ou ocultar fraudulentamente fato a ele relativo. Pena: Reclusão, de 1(um) a 4 (quatro) anos, e multa de 5 (cinco) a 50 (cinquenta) vezes o maior salário mínimo vigente no País.

Sendo de natureza pública incondicionada, cabe ao Ministério Público deflagrar a competente ação penal, com a peculiaridade de, cominando pena mínima de 01 (um) ano, abre-se a faculdade de se propor, nos termos do art. 89 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995 (Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais), a medida de Suspensão Condicional do Processo<sup>17</sup>, no que poderá, no permissivo do § 2º do art. 89 (“[...] o Juiz poderá especificar outras condições a que fica subordinada a suspensão, desde que adequadas ao fato e à situação pessoal do acusado”), especificar medidas que estão além daquelas obrigatórias. Em outros termos, propor-lhe a própria regularização do empreendimento como condição para a suspensão e extinção do processo. Não a aceitando, ou não a fazendo, o processo seguirá até seus ulteriores termos, podendo lhe render a devida condenação, com as consequências próprias do crime.

### 3.6 Responsabilidade Civil

No caso de loteamentos ilegais, incluídos os clandestinos e os irregulares, tem o Ministério Público a devida atribuição para tomar as medidas tendentes à sua regularização. Conhecida a situação ilegal e propalados os direitos que se sobrepujam aos individuais, deve o *parquet* lançar mãos dos instrumentos de que dispõe com vistas à solução da questão. Assim:

Cumprir anotar que a Lei 6.766/79 aparelhou um conjunto de normas, bastante rigorosas, destinadas a reprimir loteamentos ilegais e a punir os seus promotores (art. 37 a 52), inclusive dando poderes ao Município e Distrito Federal para empreender a regularização de tais loteamentos às expensas do loteador (art. 40). São providências de alto relevo, capazes de coibir parcelamentos ilegais do solo se os Municípios se utilizarem adequadamente dessas disposições da Lei. (SILVA, 1995, p. 308)

O Município mantém, pois, o poder de fiscalização e a possibilidade de compelir o mau loteador a executar aquilo a que está obrigado ou a exigir que se proceda, desde o início, com a regularização, nos termos do que dispõe art. 40 da Lei de Parcelamento do Solo Urbano; quando se apresenta omissivo, declina de sua ação em verdadeira responsabilização solidária.

Rememore-se que a expansão urbana é uma atividade Estatal, apenas delegada ao particular por autorização. Concedida a autorização do Executivo e deixando o empreendedor de realizar as tarefas a que se obrigou, ou deixando de proceder a fiscalização em relação aos loteamentos clandestinos, que são aqueles adjacentes à lei, poderá o Município, nas duas

---

<sup>17</sup> Art. 89. Nos crimes em que a pena mínima cominada for igual ou inferior a um ano, abrangidas ou não por esta Lei, o Ministério Público, ao oferecer a denúncia, poderá propor a suspensão do processo, por dois a quatro anos, desde que o acusado não esteja sendo processado ou não tenha sido condenado por outro crime, presentes os demais requisitos que autorizariam a suspensão condicional da pena (art. 77 do Código Penal).

situações, ser compelido a proceder a urbanificação que – originariamente – lhe concernia. Tais são as práticas tanto no que diz respeito à legitimidade ministerial para a propositura de medidas quanto à responsabilização, inclusive solidária:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – PATRIMÔNIO PÚBLICO – INTERESSE COLETIVO – LOTEAMENTO – REGULARIZAÇÃO – INTERESSES INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS – LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO – LEI N. 6.766/79, ARTS. 38 E 40 – LEI N. 7.347/85, ART. 21 – C. F., ART. 129, III E IX – PRECEDENTES STF E STJ – É dever constitucional do Ministério Público a defesa do patrimônio público e social, dos interesses difusos e coletivos e de outras funções compatíveis com a sua natureza (art. 129, III e IX, CF). – O Ministério Público é parte legítima para a defesa dos interesses dos compradores de imóveis loteados, em razão de projetos de parcelamento de solo urbano, em face de inadimplência do parcelador na execução de obras de infraestrutura ou na formalização e regularização dos loteamentos. – (Superior Tribunal de Justiça. RESP n. 108249 – (199600590150), de São Paulo, 2ª Turma. Rel. Ministro Francisco Peçanha Martins. Fonte: DJU, de 22-5-2000, p. 00092 – Guia de Parcelamento do Solo – Ministério Público de Santa Catarina.

Ação Civil Pública - Loteamento - Regularização registrária - Legitimidade do Ministério Público para propor a ação - Normas que infringidas atingem a comunidade - Possibilidade jurídica do pedido - Proteção ambiental que não escapa à esfera de competência do Poder Público - Interesse processual que decorre da legitimação e normas constitucionais impeditivas da omissão. Direitos coletivos feridos em face da clandestinidade - Poder de polícia - Ônus do Município de proteger a coletividade - Proteção ambiental que concorrentemente pertence ao Poder Público (art. 225 da C. Federal) - Competência do Município para promover o adequado ordenamento territorial (art. 3º, VIII, da C.Federal) - Recursos improvidos”. Apelação Cível nº 20.081-5/3 - Presidente Venceslau - 6ª Câmara de Direito Público – TJSP. Apelante: Prefeitura Municipal de Presidente Venceslau. Apelado: Ministério Público. Rel. Afonso Faro - j. 22/06/98.

AÇÃO CIVIL PÚBLICA: Obrigação de fazer - Regularização de loteamento - Ajuizamento contra os loteadores e contra o Município - Legitimidade passiva 'ad causam' deste último reconhecida, assim como do Ministério Público no polo ativo - Possibilidade jurídica do pedido - Carência de ação afastada - Preliminares rejeitadas. LOTEAMENTO - Irregularidade - Ação Civil Pública - Município - Comportamento omissivo - Responsabilidade solidária decorrente da Lei n. 6.766/79 reconhecida, afastada apenas a condenação em perdas e danos, por não demonstrados - Sentença parcialmente procedente confirmada, descabendo fixação de verba honorária. Recursos de ofício e voluntário da ré parcialmente providos, somente para a retificação do tópico final da r. sentença de 1º Grau” (Apelação Cível nº 30.474.5/5 - Piracicaba - 7ª Câmara de Direito Público – TJSP. Apelante: Prefeitura Municipal de Piracicaba. Apelado: Ministério Público. Rel. Lourenço Abbá Filho - j. 05/04/99.

Remansosa a jurisprudência a respeito, tem o Ministério Público relevante papel na tomada e projeção dessas medidas, tendentes à regularização urbana, como verdadeiramente pretende o art. 127 da Constituição Federal. Entretanto, não são apenas as situações ilegais (no caso de loteamentos clandestinos ou irregulares) que demandam pela intervenção ministerial; essas são cristalinas, perfeitamente identificáveis, inclusive os interesses que as alicerçam. Porém, mais necessários de atuação estão os contextos em que o empreendimento legal (autorizado pelo Município) continuou nos trilhos da legalidade, com a execução do traçado original, em tempo hábil. Não obstante, enseja a tomada de medidas por parte do Ministério Público, justamente pela quebra da verticalidade constitucional.

No âmbito deste trabalho, abre-se a oportunidade para que isso ocorra, com ênfase ao topo da pirâmide constitucional, incluindo-se o preâmbulo da Lei Maior. À baila, inclusive, situações em que tão somente a alteração legislativa pode trazer significativa alteração do conceito de cidades, colocando-as em desalinho com as regras constitucionais, notadamente aquelas anunciadas.

De fato, quando a mudança legislativa importar efeitos concretos<sup>18</sup>, poderá ser expurgada, por ação direta de inconstitucionalidade, com legitimidade da Procuradoria-Geral de Justiça, ou por controle incidental em Ação Civil Pública, não apenas por representar retrocesso, que é vedado frente a conquistas sociais, mas, também, por romper com a necessária observância à verticalidade constitucional na hipótese, por exemplo, de esquecer os norteadores princípios do bem-comum, bem-estar social e fraternidade, concentrados em um mesmo enleio jurídico.

### 3.7 O Ministério Público e as Questões Referentes ao Loteamento

Divisadas as questões referentes às circunstâncias que demandam a tomada de medidas para regularização/adequação dos loteamentos, tem o Ministério Público papel primordial. E isso se dá – particularmente – pela abertura, própria da Lei Orgânica<sup>19</sup>, que oferece à população

---

<sup>18</sup> Ensina Hely Lopes Meirelles (Mandado de Segurança. São Paulo: Malheiros, 1991, p. 28 e 29) que “[...] entendem-se aqueles que trazem em si mesmos o resultado específico pretendido, tais como as leis que aprovam planos de urbanização, as que fixam limites territoriais, as que criam municípios ou desmembram distritos, as que concedem isenções fiscais; as que proíbem atividades ou condutas individuais; os decretos que desapropriam bens, os que fixam tarifas, os que fazem nomeações e outros dessa espécie. Tais leis ou decretos nada têm de normativos; são atos de efeitos concretos, revestindo a forma imprópria de lei ou decreto por exigências administrativas [...]. Em geral, as leis, decretos e demais atos proibitivos são sempre de efeitos concretos, pois atuam direta e imediatamente sobre seus destinatários”.

<sup>19</sup> Lei nº 8.625/93 – Lei Orgânica Nacional do Ministério Público - Art. 43. São deveres dos membros do Ministério Público, além de outros previstos em lei:  
XIII - atender aos interessados, a qualquer momento, nos casos urgentes;

a possibilidade de optar pela instituição, depositando nela suas perturbações e seus anseios, para a resolução de matérias a examinar.

Os loteamentos, conforme verificado, envolvem questões das mais expressivas, considerando-se que abrangem direitos de dimensão social, justamente por se tratar de uma atuação tipicamente Estatal, excepcional e temporariamente conferida ao particular. Destarte, a um só tempo, a atuação do *parquet* estará pautada e justificada pela identificação do interesse que justifique seu exercício.

A Constituição Federal, em seus artigos 127 e 129, define o campo de atuação do Ministério Público brasileiro, e o faz estabelecendo a matriz da legitimidade de suas intervenções. Assim, os limites de atuação do Parquet, em quaisquer das áreas em que venha a intervir, deve levar em conta essa matriz constitucional, que estabelece a sua legitimidade para as causas que envolvam a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. (MACHADO; SILVA, 2005, p. 298)

A tarefa de identificar um problema relacionado ao novo empreendimento que se abre, ou àquele que se encontra em vias de fechamento, nem sempre é simples. Como adverte Antônio Herman Benjamin (2001, p. 395), “[...] a atuação do Ministério Público na área ambiental caracteriza-se pela falta de planejamento, exatamente porque, sendo a especialização uma ficção, inexistente mapeamento adequado da problemática a ser enfrentada e dos recursos disponíveis”. Sem perder de vista que a questão envolvendo loteamentos guarda traços significativos em relação ao meio ambiente (meio ambiente urbano); a somatória de atribuições, em sua maioria demandista, impede que o *parquet* se adiante e possa visualizar lacunas que, mais tarde, poderão se transformar em problemas aos moradores ou à população de um modo geral.

Tão imprescindível quanto à propositura de uma ação civil, é a identificação, e o equacionamento de solução frente a uma demanda existente, em verdadeira atuação preventiva:

O Ministério Público brasileiro já passou por alguns grandes momentos históricos. O primeiro deles foi o seu reconhecimento como Instituição, o que aconteceu com o advento da República, durante o Governo Provisório, por força do trabalho do então Ministro Campos Salles. O Segundo decorreu da Lei Complementar no. 40/81, a primeira Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, assim considerada porque definiu um estado básico e uniforme para o Ministério Público nacional e dispôs sobre as suas principais atribuições, garantias e vedações. Um terceiro grande momento ocorreu com o advento da Lei 7.347/85 (Lei de Ação Civil Pública), que conferiu legitimidade ao Ministério Público para a defesa jurisdicional e administrativa dos interesses e direitos difusos e coletivos, além de ter criado o inquérito civil, atribuindo-lhe a função promocional de transformação da realidade social. Um quarto

momento adveio com a Constituição de 1.988, o mais significativo e transformador de todos, que permitiu a reconstrução da Instituição sob uma nova *summa divisio*. Agora entendemos que resta a construção de um quinto grande momento histórico. Mas ele não ocorrerá do dia para a noite, nem se dará com simples alteração da lei ou da Constituição. Ele se dará com a mudança cultural no seio da Instituição e com a elaboração de técnicas e estudos que possam fazer com que o Ministério Público possa priorizar a mais significativa e importante tutela jurídica do Estado Democrático de Direito: a tutela preventiva. (ALMEIDA et al, 2019, p. 198)

De modo ilustrativo, a atuação marcadamente não demandista pode levar a resultados bastante satisfatórios, em menos tempo e em menor custo, beneficiando os moradores de uma determinada região, caótica, justamente pela falta de olhar humanizado quando da estruturação do aumento do potencial urbano. São nessas questões que o Ministério Público deve desempenhar fundamental papel, recorrendo a meios que estão à sua disposição, especialmente mediante os Termos de Ajustamento de Conduta, importante instrumental colocado para a defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Valoroso mecanismo de proteção aos “direitos de dimensão social”, cuja reparação demandista poderá ser tardia, as audiências públicas serviriam de norte para prevenir a aprovação de tantos empreendimentos, sem conter estudo ou análise prévia acerca de a cidade ter (ou não) condições de absorvê-los.

Já no que diz respeito às audiências públicas a cargo do Ministério Público, o objetivo não é naturalmente o mesmo das audiências públicas de caráter político-governamental; as audiências públicas comeditas ao Ministério Público são apenas um mecanismo pelo qual o cidadão e as entidades civis (as entidades chamadas não governamentais) podem colaborar com o Ministério Público no exercício de suas finalidades institucionais e, mais especificamente, participar de sua tarefa constitucional consistente no zelo de interesses metaindividuais. (MAZZILLI, 1995, p. 326-327)

Esse perfil resolutivo (não demandista) deve cada vez mais ser sentido e buscado pelo Ministério Público, não por opção pura, mas pela premente necessidade da solução de demandas apresentadas à instituição, e na necessidade de interlocução e interação sistêmica com a sociedade civil na busca de solução de demandas sociais. Para Alvarenga (2001, p. 295), “[...] a tutela jurídica preventiva é a mais genuína forma de proteção jurídica no contexto do Estado Democrático de Direito. Ela decorre do princípio da prevenção geral como diretriz, inerida no princípio democrático (art. 1º da CR/1988)”.

Situando os loteamentos em patamar acima da simples execução de uma obra de natureza privada, mesmo que admitida a posterior venda de lotes por quem o realizou, inclusive

pelo regime de direito privado, a natureza pública encontra-se nele incrustada, não podendo desprender dessa realidade. E não somente isso. Acompanha-lhes a necessidade de seguir um balizamento constitucional e uma estrita observância a essa verticalidade, desde as Leis e Decretos Municipais que os autorizam e recebem, até mesmo depois de implementados, não permitindo que leis posteriores os desvirtuem ou mudem suas características.

Na verdade, tão ou mais relevante que a utilização de ação civil pública é a formulação e acompanhamento de projetos legislativos (ordinários ou regulamentares), o controle do exercício do poder de polícias pelos órgãos ambientais (em especial a expedição de licenças) e a própria atividade de prevenção como um todo (BENJAMIN, 2001, p. 395-396).

E assevera Santin (2001, p. 222):

O Ministério Público deve participar do processo legislativo. A participação do processo legislativo, com a proposição de criação de normas e sugestões de reformas legislativas, insere-se na atividade de melhorar a legislação que a instituição fiscaliza e exige o cumprimento através da sua atuação penal, civil e em outras áreas. A participação não será a título de consultoria jurídica, vedada constitucionalmente (art. 129, IX), mas na qualidade de autoridade pública incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 129, *caput*, CF)

Por conseguinte, resulta acertada a atividade do Ministério Público que acompanha o Poder Legislativo local, mediante a demonstração da necessidade e viabilidade e, por efeito, da proposição de normas de ajustes ao momento pelo qual passa o município. Não soa razoável que as exigências em relação a um novo bairro sejam as mesmas daqueles que foram aprovados há 30, 20 ou 10 anos atrás. Cumprindo a legislação federal em manter-se um núcleo quase intangível, as leis e posturas municipais para aprovação de um empreendimento deverão seguir seu momento histórico.

### 3.8 Estudo de Casos

Apesar das leis municipais, a divergência com os preceitos normativos legais pode ensejar sua retirada do sistema por meio de decisão judicial. Destarte, o caminho adequado quando se pretende, pura e simplesmente, a declaração de inconstitucionalidade de uma lei, se faz por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade. Exemplo de propositura nesse sentido foi a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 213811-3.2014.8.26.000, em que são Réus o Prefeito do Município de Bauru e o Presidente da Câmara Municipal de Bauru, o Órgão

Especial do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, julgando Procedente Ação Direta de Inconstitucionalidade, que teve por Autoria a D. Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, deferiu Decisão com a seguinte Ementa:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Artigo 43 da Lei nº 5.631, de 22 de agosto de 2008, do Município de Bauru, que dispõe sobre a transferência ou compensação das áreas públicas exigidas no processo de parcelamento do solo Legislação que regulou matéria atinente ao direito urbanístico, acerca da qual apenas à União, aos Estados e ao Distrito Federal compete legislar, na forma estabelecida no artigo 24, inciso I, da Carta Magna Eventual suplementação da norma federal pelo Município, com esteio no artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal, que deveria ficar restrita às questões de manifesto interesse local, sem estender-se em regras gerais, afetas apenas à competência legislativa da União Tema, ademais, que já havia sido inteiramente regulado na Lei Federal nº 6.766/79, impedindo a edição de ato normativo em sentido diverso pelo ente público local Invasão de competência legislativa de outros entes federados pelo Município que restou, portanto, evidenciada Vícios de inconstitucionalidade suscitados na petição inicial que, destarte, ficaram evidenciados na espécie, por afronta aos preceitos contidos nos artigos 111 e 144, da Carta Paulista Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.

Referida Ação considerou a inconstitucionalidade de lei municipal, dispondo sobre a transferência ou compensação de áreas públicas permitidas no processo de parcelamento do solo. Na questão – e em resumo –, o texto apresentou a possibilidade de áreas institucionais serem transferidas da localidade onde estava prevista a realização de um loteamento, para outras áreas, dentro do município, carentes delas, por melhor atender aos fins municipais. Conquanto o aspecto social presumido, teve o órgão especial, acolhendo propositura ministerial, que não poderia a lei municipal invadir campo legislativo que não lhe pertence, escapando aos limites da autonomia municipal. No mesmo sentido:

“Ação direta de inconstitucionalidade - Lei municipal que altera substancialmente a lei que dispõe sobre o Plano Diretor do Município - Necessidade de ser o processo legislativo - tanto o referente à elaboração da Lei do Plano Diretor como daquela que a altera - integrado por estudos técnicos e manifestação das entidades comunitárias, fato que não ocorreu - Audiência do Conselho Municipal de Política Urbana que não supre a exigência da participação popular, caracterizadora de uma democracia participativa. Ação procedente” (TJSP - ADI n. 0207644-30.2011.8.26.0000, Rel. Des. Walter de Almeida Guilherme, julgada em 21/03/2012).

De outro modo, o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por sua 1ª. Câmara de Direito Público, julgou, em 22 de setembro de 2019, Ação Civil Pública promovida por Associação de Moradores da Cidade de São Paulo (Jardim Morumbi Sul), em que se

postulava a declaração de inconstitucionalidade de lei que alterava o zoneamento daquela região. Deliberou-se que a Ação Civil Pública não é a via adequada para declarar inconstitucionalidade de lei. Nos termos da Ementa do V. Acórdão:

APELAÇÃO Ação Civil Pública Pedido de anulação de alterações no zoneamento do Município de São Paulo Sentença que extinguiu o feito sem resolução de mérito por ausência de interesse processual (art. 485, VI, CPC/2015) na modalidade adequação Irresignação Pedido formulado implica declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 16.402/2016, que disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo (LPUOS) no Município de São Paulo Impossibilidade de que a inconstitucionalidade (no caso, anulação) figure como pedido em ação civil pública A penas se admite que a declaração de inconstitucionalidade seja utilizada como causa de pedir para a concreta pretensão apresentada em juízo e não como o pedido em si, sob pena de usurpação da função que compete ao STF ou aos Tribunais de Justiça Precedentes desta Corte A produção de efeitos concretos não interfere na possibilidade de conhecimento da ACP, pois o fato de a norma impugnada revestir-se de forma de lei impede que seja decretada sua inconstitucionalidade pela via da ação coletiva Precedentes do Supremo Tribunal Federal Extinção do processo sem resolução de mérito por ausência de interesse processual (art. 485, VI, CPC/15) Manutenção da r. sentença Desprovimento do recurso.

Como parâmetro de seu julgamento, abarcou julgados recentes, assim proferidos:

PROCESSO CIVIL AÇÃO COLETIVA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL VIA INADEQUADA Pretensão de obter a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal de Americana nº 6.017/2017, em abstrato Utilização da ação coletiva como sucedâneo da ação direta de inconstitucionalidade Inadequação da via eleita, usurpando a competência do Órgão Especial deste Tribunal Precedentes do E. STF e desta Corte Sentença mantida Recurso desprovido.” (TJSP; Apelação Cível 1000053-77.2018.8.26.0019; Relator (a): Carlos von Adamek; Órgão Julgador: 2ª Câmara de Direito Público; Foro de Americana - 3ª Vara Cível; Data do Julgamento: 21/01/2019; Data de Registro: 21/01/2019)

APELAÇÃO Ação Popular Pretensão para declaração de inconstitucionalidade in abstrato de lei. Sentença de extinção do feito. Cidadão questionando a constitucionalidade de lei municipal que reorganiza a administração e cria secretarias. Impossibilidade de anulação da Lei Municipal nº 343/2009. A ação popular não é a via adequada para a declaração de inconstitucionalidade de lei de cunho abstrato. Precedentes. Afastada a condenação do autor nos ônus sucumbenciais Não comprovada a má-fé. Sentença parcialmente reformada Recurso parcialmente provido. (TJSP; Apelação Cível 0013459-31.2009.8.26.0624; Relator (a): Maurício Fiorito; Órgão Julgador: 3ª Câmara de Direito Público; Foro de Tatuí - 2ª Vara Cível; Data do Julgamento: 29/09/2015; Data de Registro: 29/09/2015).

Em complemento, seguem decisões que se permitem, por meio de Ação Civil Pública, em caráter incidental, declarar-se a inconstitucionalidade de lei:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE INCIDENTALER TANTUM NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA: POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (...) 4. Pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é possível a declaração de inconstitucionalidade de lei na ação civil pública desde que incidentalmente (não como objeto único da ação). Nesse sentido: “AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI DISTRITAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ALEGADA USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. IMPROCEDÊNCIA. PRECEDENTES. 1. Não usurpa a competência desta nossa Corte a declaração incidental de inconstitucionalidade de lei distrital, proferida em ação civil pública. Especialmente quando não demonstrado que o objeto do pedido era tão somente a inconstitucionalidade da lei. 2. Agravo Regimental desprovido” (AI 557.291-AgR, Rel. Min. Ayres Britto, Segunda Turma, Dje 17-12-2010) (...)” (RE 645508 AgR / SP - SÃO PAULO, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Julgamento: 22/11/2011 Órgão Julgador: Primeira Turma).

É possível a declaração incidental de inconstitucionalidade, de lei ou ato normativo do Poder Público, em ação civil pública desde que a controvérsia constitucional não figure como pedido, mas sim como causa de pedir, fundamento ou simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal. Precedentes do STJ (REsp 1106159 / MG, RECURSO ESPECIAL 2008/0260777-7, Relator(a) Ministra ELIANA CALMON (1114), Órgão Julgador T2 - SEGUNDA TURMA, Data do Julgamento 08/06/2010 Data da Publicação/Fonte DJe 24/06/2010).

O Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo também já se pronunciou a respeito:

APELAÇÃO CÍVEL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. Criação de cargo público em comissão, provido por ato de nomeação de Prefeito. Pedido do Ministério para declaração de inconstitucionalidade de alguns artigos de Leis Complementares Municipais. Alegação de um dos apelados da impossibilidade de utilização da ação civil pública para declaração incidental de inconstitucionalidade de Lei Municipal. É possível a declaração incidental de inconstitucionalidade, na ação civil pública, de quaisquer leis ou atos normativos do Poder Público, desde que a controvérsia constitucional não figure como pedido, mas sim como causa de pedir, fundamento ou simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal, em torno da tutela do interesse público. Alegação do Ministério Público pelo reconhecimento e declaração incidental de inconstitucionalidade do artigo 8º da Lei Complementar Municipal nº 17/98 e seu anexo IX, do artigo 15, inciso II, alínea “b” e 23, ambos da LC Municipal nº 84/09 e do artigo 3º da LCM 85/09. Incompetência desta Colenda Câmara para apreciar a constitucionalidade de mencionadas Leis, sob pena de violação do artigo 97 da Constituição Federal, além do entendimento da Súmula Vinculante nº 10 do Supremo Tribunal Federal. REMESSA DOS AUTOS AO ÓRGÃO ESPECIAL DO E. TJSP PARA APRECIACÃO DA QUESTÃO PREJUDICIAL DA CONSTITUCIONALIDADE DOS CITADOS ARTIGOS (Apelação nº 0001804- 95.2009.8.26.0128, 3ª Câmara de Direito

Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, rel. Ronaldo Andrade, julgada em 23 de abril de 2013.

De modo análogo, a Lei nº 13.691, de 25 de novembro de 2005, que instituiu o Plano Diretor do Município de São Carlos/SP, dispôs – em seu art. 98 – uma ampliação à Lei nº 6.766/79, exigindo um percentual maior do loteador em relação às áreas públicas que devam ser destinadas nos loteamentos: “[...] Do total da área a ser urbanizada, além daquela destinada ao sistema viário, deve-se destinar o mínimo de 18% (dezoito por cento) para áreas públicas, sendo 10% (dez por cento) para áreas de lazer e 8% (oito por cento) para áreas de uso institucional”. Enquanto no art. 100:

Os percentuais mínimos exigidos para compor o sistema de áreas públicas poderão ser parcialmente transferidos, de acordo com as características do local ou do empreendimento e a critério do órgão público competente de análise, mediante a apresentação de laudo técnico que justifique a compensação e que seja submetido à apreciação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, desde que sejam asseguradas as seguintes condições: I - por meio de compensação com a implantação de equipamentos públicos destinados ao esporte, cultura, lazer, convivência comunitária ou outras finalidades institucionais, projeto urbanístico, edifício e paisagístico que garantam o atendimento à demanda, à adequação e à finalidade do parcelamento, com prazo de execução especificado em conjunto com cronograma de implantação do empreendimento; II - o Poder Executivo Municipal poderá, a seu critério, determinar a transferência da destinação de áreas públicas, nos casos de empreendimentos implantados em regiões cujos padrões de atendimento dos equipamentos públicos comunitários sejam considerados satisfatórios, por meio de compensação que implica a doação ao Município de outras áreas públicas em regiões que apresentem déficits de atendimento à demanda existente; III - por meio de compensação em recursos financeiros destinados ao Fundo Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Parágrafo Único. A compensação pecuniária deverá ser proporcional ao valor de mercado do percentual da área reduzida.

Com sua vigência resguardada, não entendeu o Ministério Público, no caso específico, o questionamento de sua constitucionalidade, a exemplo do que ocorreu em relação à Lei do Município de Bauru, que manifestava redação semelhante, quiçá pelo incremento, posto a exigência de área maior destinada aos aspectos públicos: 18% (dezoito por cento) para áreas públicas, sendo 10,0% (dez por cento) para áreas de lazer e 8,0% (oito por cento) para áreas de uso institucional.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho em apreço perscrutou questões – diariamente – defrontadas no tocante ao tema Habitação e Urbanismo, itens que encerram em si, nítido e marcante, o aspecto social, que, por vezes, se sobreleva ao próprio bojo do direito de propriedade.

Para bem definir o tema, foram esquadrihados, em primeiro momento, elementos referentes ao desmembramento do solo, como decorrência dos atributos da propriedade, dentre eles o direito de dispor. Do mesmo modo, foram tratados conteúdos atinentes aos loteamentos, desmembramentos, desdobros e remembramentos (ou reparcelamentos).

Dedicando-se aos loteamentos, pelo maior número de questões que ensejam, bem como pelo verdadeiro aspecto social que deles emanam, alinhou-se a necessidade da existência de um projeto, cuja aprovação se exige, como passo inicial de uma planejada expansão urbana. Para tanto, destacou-se a imprescindibilidade de observância de regras, cujo padrão legislativo é a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/79), que contém as diretrizes gerais que devem ser observadas no empreendimento imobiliário sob a roupagem de loteamento; também de outras normatividades, que são as norma Estaduais (com variação de um estado da federação para outro) e normas Municipais (igualmente adaptadas e imiscuídas pela realidade local). A aprovação do projeto culmina com a possibilidade do Registro, estando permitidas as vendas, os compromissos e a própria execução das obras. A execução transforma-o em um novo bairro, com todas as vicissitudes que lhes são próprias.

Não se pode esquecer, entretanto, de que esses novos núcleos deverão ser dotados de espaços destinados à construção de equipamentos urbanos e comunitários; espaços livres e verdes, para melhor acomodação do novo núcleo urbano, seja ele residencial, comercial ou industrial. Quanto àqueles, ficam no aguardo de obras futuras, ao passo que estes últimos servem ao presente.

Nesta esteira, abordando sempre o aspecto social em cada uma dessas questões, os loteamentos– realmente – representam considerável avanço nas questões e relações sociais de uma localidade, observadas as exigências que sobre eles repousam. Uma vez assim, Tateando tais aspectos centrais, houve a delimitação da análise, visto que somente a questão referente aos loteamentos em si representaria o esgotamento de todo o conteúdo. De qualquer modo, o mote social foi ostensivamente abordado na figura jurídica do loteamento.

Cumpram também ponderar que apenas os loteamentos considerados abertos foram objeto de estudo. Os denominados projetos “fechados”, de “acesso controlado” ou, ainda, os

rurais não tiveram lugar, pois já não haveria, neste estudo, espaço para tantas discussões, haja vista as singularidades que cada uma dessas situações representa. Sublinhe-se que se tratam, igualmente, de loteamentos, mas com nortes de análise e discussões distintas daquelas que aqui se pretendeu conjugar, não somente com a letra da lei, mas, também, com a interpretação que a ela se tentou dar, abalizadas em doutrinas inerentes ao debate.

Urge acrescer que o Ministério Público ganha considerável ênfase na atuação em apreço, envolvendo loteamentos, em face do papel desempenhado nos dias atuais. De sua origem à atual configuração constitucional, evidenciam-se matérias características que clamam por sua ação, dentre elas a previsão legislativa de atuar junto aos registros públicos e loteamentos.

Reflexo de sua atividade como defensor da ordem pública e dos direitos sociais indisponíveis (art. 127 da CF), em função da dimensão social que os loteamentos projetam, ao Promotor de Justiça se abrem inúmeras possibilidades de identificar a existência de interesses nas questões internas ao loteamento. Ora colimando discernir – no caso concreto – a existência de interesses que justifiquem sua intervenção, no resguardo da ordem social possível, identificando aspectos que informem a ofensa a um direito que diga respeito a todos, indistintamente; ora mediante pessoas que, ligadas por uma mesma relação jurídica base, haja esteio para compreensão do precário fornecimento de serviços básicos àqueles moradores que adquiriram seus lotes; ou, finalmente, ante interesses individuais homogêneos, como aqueles que o objeto da pretensão abarca considerável número de pessoas, contudo o objeto se mostra divisível. Nos três quadros formulados, é autorizada a ação do Ministério Público.

Em busca de soluções, resguarda-se a existência de instrumentos próprios, colocados em favor do Ministério Público e, por consequência, de toda a coletividade, tal qual se apresentam o Inquérito Civil, apto à coleta de informações; o Termo de Ajustamento de Conduta, instrumento destinado a compromissar o causador da lesão a quaisquer daqueles interesses; além da Ação Civil Pública, destinada a abrigar as pretensões que se deduzem em juízo, tanto de natureza antecipatória, quanto aquelas de conteúdo repressivo (constitutivas e condenatórias). Na hipótese de ações que não sejam deduzidas pelo *parquet*, argumenta-se que, mesmo assim, a mediação será obrigatória, caso versem contra um empreendimento que afronte os valores culturais de uma determinada região, atacado pela via da Ação Popular, ou, então, o Mandado de Segurança arvorado contra ato do Prefeito Municipal, que, por sua vez, tenha recebido um loteamento em franco contraste com uma lei municipal. Uma e outra lei catalogam a previsão de manifestação ministerial.

Na parte final deste estudo, comprovou-se que ambas as premissas dialogam; ou seja, na medida em que os loteamentos refletem questões sociais, tem o Ministério Público a devida legitimidade para agir na defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais.

Selando essa constatação, irrompe a Constituição Federal, dispondo que, aos Municípios, compete disciplinar o planejamento e o crescimento das cidades, determinando a busca do bem-estar, e, também, o Estatuto da Cidade, garantidor das cidades de todos, porquanto humanizadas.

Consolidado no preâmbulo da Constituição Federal, cujos nortes se irradiam por toda Carta Constitucional, está o princípio da fraternidade e, sob sua égide, o bem-estar social, com a exigência de um olhar mais coletivizado para as questões sociais, dentre as quais os loteamentos.

Fitando as linhas de base da CF/88 e os princípios ali consagrados, dentre eles o do bem-estar e o da fraternidade, há um profundo esforço a fim de que se concretize a implementação e evolução de uma cidade, de uma sociedade mais humana, de todos, e, assim, plenamente fraterna.

## REFERÊNCIAS

AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

ALMEIDA, Gregório Assagra; COSTA, Rafael de Oliveira; ALVARENGA, Samuel. VITORELLI, Edilson (orgs.). **Ministério Público Como Função Essencial à Justiça na Tutela dos Direitos e Interesses Coletivos: Manual dos Direitos Difusos**. 2. ed. Salvador: Juspodvum, 2019.

ALVARENGA, Paulo. **O Inquérito Civil e a Proteção Ambiental**. Leme/SP: BH Editora. 2001.

AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI, Vicente de Abreu. **Como Lotear Uma Gleba**. 4. ed. Campinas/SP: Millennium, 2014.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Verbatim, 2006.

ARFELLI, Amauri Chaves. **Áreas Verdes e de Lazer. Considerações Para Sua Compreensão e Definição na Atividade Urbanística de Parcelamentos do Solo**. Disponível em: <<http://www.revistajustitia.com.br/artigos/3d0b6b.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

BALBINO FILHO, Nicolau. **Registro de Imóveis: Doutrina, Prática, Jurisprudência**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BENJAMIN, Antônio Herman. Funções Institucionais do Ministério Público. ALVES, Airton Buzzo; RUFINO, Almir Gasques; SILVA, José Antônio Franco (orgs.). São Paulo: Saraiva, 2001.

BIM, Eduardo Fortunado. **Licenciamento Ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

BORGES, Antônio Moura. **Curso Completo de Direito Agrário**. Campo Grande: Contemplar, 2016.

BRASIL. Ministério Público de Santa Catarina. **Guia de Parcelamento do Solo**. Disponível em: <[http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/guia\\_parcelamento\\_web.pdf](http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/guia_parcelamento_web.pdf)>. Acesso em: 12 abr. 2018.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Direito Constitucional ao Alcance de Todos**. São Paulo: Saraiva 2009.

CAMPOS, Rufino Eduardo Galindo. Revista de Direito Ambiental, n. 22. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, 2001.

CARDOSO, Fernanda Lousada. **Direito Urbanístico**. 9. ed. Salvador: Juspodvum, 2018. CASTANHEIRO, Ivan Carneiro; VITORELLI, Edilson (org.). **Manual de Direitos Difusos**. 2. ed. Salvador: Juspodvum, 2019.

CASTANHEIRO, Ivan Carneiro. Áreas de Risco. USSIER, Jorge Luiz (coord.); MALAQUIAS, Mario Augusto Vicente (org.). **Temas de Direito Urbanístico 6**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/Ministério Público do Estado de São Paulo, 2011.

\_\_\_\_\_. O Ministério Público na Regularização de Parcelamento do Solo. FREITAS, José Carlos de (org.). **Temas de Direito Urbanístico 1**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/Ministério Público do Estado de São Paulo, 1999.

COSTA, Márcia. **Desdobramento ou Desdobro**. Disponível em: <<https://www.marciacostaadv.com.br/2018/11/18/desmembramento-ou-desdobro/>>. Acesso em: 07 jul. 2018.

COSTA, Regina Helena. Reflexões Sobre os Princípios de Direito Urbanístico na Constituição de 1988. FREITAS, José Carlos de (org.). **Temas de Direito Urbanístico 1**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/Ministério Público do Estado de São Paulo, 1999.

COUTO, Sérgio A. Frazão. **Manual Teórico e Prático do Parcelamento Urbano**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Ações Constitucionais**. 2. ed. Salvador: Podivum, 2007.

FIÚZA, César. **Direito Civil: Curso Completo**. São Paulo: Del Rey, 2011.

FREITAS, José Carlos de. Bens Públicos de Loteamentos e Sua Proteção Legal. **Revista de Direito Imobiliário**. 46. JACOMINO, Sérgio (coord.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

GALHARDO, João Baptista. **O Registro do Parcelamento do Solo Para Fins Urbanos**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2004.

LÁZARI, Rafael de. **Manual de Direito Constitucional**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017.

LINO, Gabriel (org.). **Interesses Difusos e Coletivos**. Vol. 2. São Paulo: Método, 2018.

LORENZO, Wanbert Gomes Di. Disponível em: <<http://estadodedireito.com.br/o-que-e-o-bem-comum/>>. Acesso em: 30 set. 2018.

LOUREIRO, Francisco Eduardo; PELUSO, César (coord.). **Código Civil Comentado**. 6. ed. São Paulo: Monole, 2012.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 3. ed. São Paulo: Método, 2012.

MACHADO, Antônio Alberto; DA SILVA, Juliana Araújo Lemos. O Ministério Público na Defesa das Cidades e dos Cidadãos. FINK, Daniel (coord.). **Temas de Direito Urbanístico 4**. São Paulo: Imprensa Oficial/Ministério Público do Estado de São Paulo, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério Público, Urbanismo e Democracia. FREITAS, José Carlos de (org.). **Temas de Direito Urbanístico 1**. São Paulo: Imprensa Oficial/Ministério Público do Estado de São Paulo, 1999.

MALUF, Adriana Caldas do Rego Freitas Dabus. **Limitações Urbanas ao Direito de Propriedade**. São Paulo: Atlas, 2010.

MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. **Ministério Público e Direitos Humanos**. Campinas/SP: Bookseller, 2006.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. 2000. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/11/o-principio-etico-do-bem-comum-e-a-concepcao-juridica-do-interesse-publico>>. Acesso em: 15 mai. 2018.

MASCARÓ, Juan Luiz. **Manual de Loteamentos e Urbanização**. Porto Alegre: Sagra Luzatto, 1994.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Tutela dos Interesses Difusos em Juízo**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

\_\_\_\_\_. **Regime Jurídico do Ministério Público**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

\_\_\_\_\_. **Manual do Promotor de Justiça**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de Segurança**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. **Direito Municipal Brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

\_\_\_\_\_. **Direito de Construir**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

MELLO, Amaitê Iara Giriboni. Estatuto da Cidade: A Obrigatória Participação do Ministério Público Nos Instrumentos da Política Urbana. FREITAS, José Carlos de (coord.). **Temas de Direito Urbanístico 3**. São Paulo: Imprensa Oficial/Ministério Público do Estado de São Paulo, 2001.

NEVES, Daniel Amorin Assumpção. **Manual de Processo Coletivo**. São Paulo: Método, 2012.

NICKNICH, Mônica. **O direito e o princípio da fraternidade** (2012), p. 01-10. Disponível em: <[http://univille.edu.br/community/revista\\_rdu/VirtualDisk.html?action=readFile&file=artigo14.pdf&current=/Volume\\_2](http://univille.edu.br/community/revista_rdu/VirtualDisk.html?action=readFile&file=artigo14.pdf&current=/Volume_2)>. Acesso em: 24 ago. 2019.

NOVAES, Ane Carolina. **Lei nº 6.766/79: Parcelamento do Solo no Registro Imobiliário**. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2075/Lei-No-6766-79-Parcelamento-do-solo-urbano-no-registro-imobiliario>>. Acesso em: 23 jun. 2019.

OPTIZ, Sílvia Carlinda Barbosa; OPTIZ, Oswaldo. **Curso Completo de Direito Agrário**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

PINTO, Vitor Carvalho. Notas Introdutórias ao Direito Urbanístico. In: **Temas de Direito Urbanístico**. Vol. 2. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

PINTO, Yves Atahualpa. **Constituições Fraudulentas de Associações Habitacionais Para Promoção de Loteamentos Ilegais**. FREITAS, José Carlos de (org.). **Temas de Direito Urbanístico 1**. São Paulo: Imprensa Oficial/Ministério Público do Estado de São Paulo, 1999.

POZZOLI, Lafayette. SANTOS, Ivanaldo; (orgs.). **Fraternidade e Misericórdia: Um olhar a partir da justiça e do amor**. 1. ed. São Paulo: Cultor de Livros, 2016.

REVISTA EM TEMPO. Marília/SP: UNIVEM. Vol. 14, 2015.

RIZZARDO, Arnaldo. **Curso de Direito Agrário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

RODRIGUES, Geisa de Assis; VITORELLI, Edilson (org.). **Breves Considerações Sobre o Ministério Público Federal do Século XXI: Trajetória de Desafios**. Manual de Direitos Difusos. 2. ed. Salvador: Jus Podivum, 2019.

RODRIGUES, Marcelo Abelha; LENZA, Pedro (coord.) **Direito Ambiental Esquemático**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SANCHES, Raquel Cristina Ferraroni. MILANI JÚNIOR, José Ricardo Pitelli. **Princípio da Fraternalidade no Direito. Direito e Fraternalidade**. Ensaio em Homenagem ao Professor Dr. Lafayette Pozzoli. LACERDA, Luana Pereira *et al* (org.). Curitiba: CRV. 2018.

SANTIN, Valter Foletto. **O Ministério Público na Investigação Criminal**. Bauru/SP: Edipro, 2001.

SARLET, Ingo Wolfrang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais: Uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional**. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito Guerra. **Registro de Imóveis III: Procedimentos Especiais**. São Paulo: Saraiva, 2013.

SILVA, Ildete Regina Vale da; BRANDÃO, Paulo de Tarso. **Constituição e Fraternalidade: O Valor Normativo do Preâmbulo da Constituição**. Curitiba: Juruá, 2015.

SILVA, Edson Jacinto. **Loteamento Urbano: Doutrina e Prática**. 4. ed. Leme/SP: JHMizuno 2016.

SILVA, José Afonso. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

VIGLIAR, José Marcelo Menezes. **Ações Coletivas**. 2. ed. Salvador: Juspodvum, 2009.

THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**. 5. ed. Salvador: Juspodvum, 2015.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

## ANEXOS

### Anexo I

#### DECRETO-LEI Nº 271, DE 28 DE FEVEREIRO DE 1967

Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, usando da atribuição que lhe confere o art. 9º, § 2º, do Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966,

#### **DECRETA:**

Art. 1º O loteamento urbano rege-se por este decreto-lei.

§ 1º Considera-se loteamento urbano a subdivisão de área em lotes destinados à edificação de qualquer natureza que não se enquadre no disposto no § 2º deste artigo.

§ 2º Considera-se desmembramento a subdivisão de área urbana em lotes para edificação na qual seja aproveitado o sistema viário oficial da cidade ou vila sem que se abram novas vias ou logradouros públicos e sem que se prolonguem ou se modifiquem os existentes.

§ 3º Considera-se zona urbana, para os fins deste decreto-lei, a da edificação contínua das povoações, as partes adjacentes e as áreas que, a critério dos Municípios, possivelmente venham a ser ocupadas por edificações contínuas dentro dos seguintes 10 (dez) anos.

Art. 2º Obedecidas as normas gerais de diretrizes, apresentação de projeto, especificações técnicas e dimensionais e aprovação a serem baixadas pelo Banco Nacional de Habitação dentro do prazo de 90 (noventa) dias, os Municípios poderão, quanto aos loteamentos:

I - obrigar a sua subordinação às necessidades locais, inclusive quanto à destinação e utilização das áreas, de modo a permitir o desenvolvimento local adequado;

II - recusar a sua aprovação ainda que seja apenas para evitar excessivo número de lotes com o conseqüente aumento de investimento subutilizado em obras de infra-estrutura e custeio de serviços.

Art. 3º Aplica-se aos loteamentos a [Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964](#), equiparando-se o loteador ao incorporador, os compradores de lote aos condôminos e as obras de infra-estrutura à construção da edificação.

§ 1º O Poder Executivo, dentro de 180 dias regulamentará este decreto-lei, especialmente quanto à aplicação da [Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964](#), aos loteamentos, fazendo inclusive as necessárias adaptações.

§ 2º O loteamento poderá ser dividido em etapas discriminadas, a critério do loteador, cada uma das quais constituirá um condomínio que poderá ser dissolvido quando da aceitação do loteamento pela Prefeitura.

Art. 4º Desde a data da inscrição do loteamento passam a integrar o domínio público de Município as vias e praças e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo.

Parágrafo único. O proprietário ou loteador poderá requerer ao Juiz competente a reintegração em seu domínio das partes mencionados no corpo dêste artigo quando não se efetuarem vendas de lotes.

Art. 5º Nas desapropriações, não se indenizarão as benfeitorias ou construções realizadas em lotes ou loteamentos irregulares, nem se considerarão como terrenos loteados ou loteáveis, para fins de indenização, as glebas não inscritas ou irregularmente inscritas como loteamentos urbanos ou para fins urbanos.

Art. 6º O loteador ainda que já tenha vendido todos os lotes, ou os vizinhos são partes legítimas para promover ação destinada a impedir construção em desacôrdo com as restrições urbanísticas do loteamento ou contrárias a quaisquer outras normas de edificação ou de urbanização referentes aos lotes.

Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas

§ 1º A concessão de uso poderá ser contratada, por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, e será inscrita e cancelada em livro especial.

§ 2º Desde a inscrição da concessão de uso, o concessionário fruirá plenamente do terreno para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sôbre o imóvel e suas rendas.

§ 3º Resolve-se a concessão antes de seu termo, desde que o concessionário dê ao imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato ou termo, ou descumpra cláusula resolutória do ajuste, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza.

§ 4º A concessão de uso, salvo disposição contratual em contrário, transfere-se por ato inter vivos, ou por sucessão legítima ou testamentária, como os demais direitos reais sôbre coisas alheias, registrando-se a transferência.

§ 5º Para efeito de aplicação do disposto no caput deste artigo, deverá ser observada a anuência prévia

I - do Ministério da Defesa e dos Comandos da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica, quando se tratar de imóveis que estejam sob sua administração;

II - do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência de República, observados os termos do inciso III do § 1º do art. 91 da Constituição Federal

Art. 8º É permitida a concessão de uso do espaço aéreo sôbre a superfície de terrenos públicos ou particulares, tomada em projeção vertical, nos termos e para os fins do artigo anterior e na forma que fôr regulamentada.

Art. 9º Êste decreto-lei não se aplica aos loteamentos que na data da publicação deste decreto-lei já estiverem protocolados ou aprovados nas prefeituras municipais para os quais continua prevalecendo a legislação em vigor até essa data.

Parágrafo único. As alterações de loteamentos enquadrados no " caput " dêste artigo estão, porém, sujeitas ao disposto neste decreto-lei.

Art. 10. Este decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação, mantidos o [Decreto-lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937](#) e o [Decreto número 3.079, de 15 de setembro de 1938](#), no que couber e não fôr revogado por dispositivo expresso dêste decreto-lei, da [Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964](#) e dos atos normativos mencionados no art. 2º dêste decreto-lei.

Brasília, 28 de fevereiro de 1967; 146º da Independência e 79º da República.

H. CASTELLO BRANCO

*João Gonçalves de Souza*

## Anexo II

**DECRETO-LEI Nº 58, DE 10 DE DEZEMBRO DE 1937**Regulamento

Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL**, usando da atribuição que lhe confere o artigo 180 da Constituição:

Considerando o crescente desenvolvimento da loteação de terrenos para venda mediante o pagamento do preço em prestações;

Considerando que as transações assim realizadas não transferem o domínio ao comprador, uma vez que o art. 1.088 do Código Civil permite a qualquer das partes arrepender-se antes de assinada a escritura da compra e venda;

Considerando que êsse dispositivo deixa praticamente sem amparo numerosos compradores de lotes, que têm assim por exclusiva garantia a seriedade, a boa fé e a solvabilidade das empresas vendedoras ;

Considerando que, para segurança das transações realizadas mediante contrato de compromisso de compra e venda de lotes, cumpre acautelar o compromissário contra futuras alienações ou onerações dos lotes comprometidos;

Considerando ainda que a loteação e venda de terrenos urbanos e rurais se opera frequentemente sem que aos compradores seja possível a verificação dos títulos de propriedade dos vendedores;

**DECRETA:**

Art. 1º Os proprietários ou co-proprietários de terras rurais ou terrenos urbanos, que pretendam vendê-los, divididos em lotes e por oferta pública, mediante pagamento do preço a prazo em prestações sucessivas e periódicas, são obrigados, antes de anunciar a venda, a depositar no cartório do registro de imóveis da circunscrição respectiva:

I, um memorial por êles assinado ou por procuradores com poderes especiais, contendo :

a) denominação, área, limites, situação e outros característicos do imóvel;

b) relação cronológica dos títulos de domínio, desde 30 anos, com indicação da natureza e data de cada um, e do número e data das transcrições, ou cópia autêntica dos títulos e prova de que se acham devidamente transcritos ;

c) plano de loteamento, de que conste o programa de desenvolvimento urbano, ou de aproveitamento industrial ou agrícola; nesta última hipótese, informações sobre a qualidade das terras, águas, servidões ativas e passivas, estradas e caminhos, distância de sede do município e das estações de transporte de acesso mais facil;

II, planta do imóvel, assinada também pelo engenheiro que haja efetuado a mediação e o loteamento e com todos os requisitos técnicos e legais; indicadas a situação, as dimensões e a numeração dos lotes, as dimensões e a nomenclatura das vias de comunicação e espaços livres, as construções e bemfeitorias, e as vias públicas de comunicação;

III, exemplar de caderneta ou do contrato-tipo de compromisso de venda dos lotes;

IV, certidão negativa de impostos e de onus reais;

§ 1º Tratando-se de propriedade urbana, o plano e a planta de loteamento devem ser previamente aprovados pela Prefeitura Municipal, ouvidas, quanto ao que lhes disser respeito, as autoridades sanitárias, militares e, desde que se trata de área total ou parcialmente florestada as autoridades florestais.

§ 2º As certidões positivas da existência de onus reais, de impostos e de qualquer ação real ou pessoal, bem como qualquer protesto de título de dívida civil ou comercial não impedir o registro.

§ 3º Se a propriedade estiver gravada de onus real, o memorial será acompanhado da escritura pública em que o respectivo titular estipule as condições em que se obriga a liberar os lotes no ato do instrumento definitivo de compra e venda.

§ 4º O plano de loteamento poderá ser modificado quanto aos lotes não comprometidos e o de arruamento desde que a modificação não prejudique os lotes comprometidos ou definitivamente adquiridos, si a Prefeitura Municipal aprovar a modificação.

A planta e o memorial assim aprovados serão depositados no cartório do registro para nova inscrição, observando o o disposto no art. 2º e parágrafos.

§ 5º O memorial, o plano de loteamento e os documentos depositados serão franqueados, pelo oficial do registro, ao exame de qualquer interessado, independentemente do pagamento de emolumentos, ainda que a título de busca.

O oficial, neste caso, receberá apenas as custas regimentais das certidões que fornecer.

§ 6º Sob pena de incorrerem em crime de fraude, os vendedores, se quiserem invocar, como argumento de propaganda, a proximidade do terreno com algum acidente geográfico, cidade, fonte hidromineral ou termal ou qualquer outro motivo de atração ou valorização, serão obrigados a declarar no memorial descritivo e a mencionar nas divulgações, anúncios e prospectos de propaganda, a distância métrica a que se situa o imóvel do ponto invocado ou tomado como referência

Art. 2º Recebidos o memorial e os documentos mencionados no art. 1º, o oficial do registro dará recibo ao depositante e, depois de autoá-los e verificar a sua conformidade com a lei, tornará público o depósito por edital afixado no lugar do costume e publicado três vezes, durante 10 dias, no jornal oficial do Estado e em jornal da sede da comarca, ou que nesta circule.

§ 1º Decorridos 30 dias da última publicação, e não havendo impugnação de terceiros, o oficial procederá ao registro se os documentos estiverem em ordem. Caso contrário, os autos serão desde logo conclusos ao Juiz competente para conhecer da dúvida ou impugnação, publicada a sentença em cartório pelo oficial, que dela dará ciência aos interessados.

§ 2º Da sentença que negar ou conceder o registro caberá apelação.

Art. 3º A inscrição torna inalienáveis, por qualquer título, as vias de comunicação e os espaços livres constantes do memorial e da planta.

Art. 4º Nos cartórios do registro imobiliário haverá um livro auxiliar na forma da lei respectiva e de acôrdo com o modêlo anexo.

Nêle se registrarão, resumidamente:

a) por inscrição, o memorial de propriedade loteada;

b) por averbação, os contratos de compromisso de venda e de financiamento, suas transferências e recisões.

Parágrafo único. No livro de transcrição, e à margem do registo da propriedade loteada, averbar-se-á a inscrição assim que efetuada.

Art. 5º A averbação atribue ao compromissário direito real aponível a terceiros, quanto à alienação ou oneração posterior, e far-se-á à vista do instrumento de compromisso de venda, em que o oficial lançará a nota indicativa do livro, página e data do assentamento.

Art. 6º A inscrição não pode ser cancelada senão :

a) em cumprimento de sentença;

b) a requerimento do proprietário, enquanto nenhum lote for objeto de compromisso devidamente inscrito, ou mediante o consentimento de todos os compromissários ou seus cessionários, expresso em documento por eles assinado ou por procuradores com poderes especiais.

Art. 7º Cancela-se a averbação:

a) a requerimento das partes contratantes do compromisso de venda;

b) pela resolução do contrato;

c) pela transcrição do contrato definitivo de compra e venda;

d) por mandado judicial.

Art. 8º O registo instituído por esta lei, tanto por inscrição quanto por averbação, não dispensa nem substitue o dos atos constitutivos ou translativos de direitos reais na forma e para os efeitos das leis e regulamentos dos registos públicos.

Art. 9º O adquirente por ato inter-vivos, ainda que em hasta pública, ou por sucessão legítima ou testamentária, da propriedade loteada e inscrita, subroga-se nos direitos e obrigações dos alienantes, autores da herança ou testadores, sendo nula qualquer disposição em contrário.

Art. 10. Nos anúncios e outras publicações de propaganda de venda de lotes a prestações, sempre se mencionará o número e data da inscrição do memorial e dos documentos no registo imobiliário.

Art. 11. Do compromisso de compra e venda a que se refere esta lei, contratado por instrumento público ou particular, constarão sempre as seguintes especificações :

a) nome, nacionalidade, estado e domicílio dos contratantes;

b) denominação e situação da propriedade, número e data da inscrição ;

c) descrição do lote ou dos lotes que forem objeto do compromisso, confrontações, áreas e outros característicos, bem como os números correspondentes na planta arquivada;

d) prazo, preço e forma de pagamento, e importância do sinal;

e) juros devidos sobre o débito em aberto e sobre as prestações vencidas e não pagas;

f) cláusula penal não superior a 10 % do débito, e só exigível no caso de intervenção judicial;

g) declaração da existência ou inexistência de servidão ativa ou passiva e outros onus reais ou quaisquer outras restrições ao direito de propriedade;

h) indicação do contratante a quem incumbe o pagamento das taxas e impostos.

§ 1º O contrato, que será manuscrito, dactilografado ou impresso, com espaços em branco preenchíveis em cada caso, lavrar-se-á em duas vias, assinadas pelas partes e por duas testemunhas devidamente reconhecidas as firmas por tabelião.

Ambas as vias serão entregues dentro em 10 dias ao oficial do registo, para averba-las e restituí-las devidamente anotadas a cada uma das partes.

§ 2º E' indispensável a outorga uxória quantos seja casado o vendedor.

§ 3º As procurações dos contratantes que não tiverem sido arquivadas anteriormente sê-lo-ão no cartório do registo, junto aos respectivos autos.

Art. 12. Subentende-se no contrato a condição resolutiva da legitimidade e validade do título de domínio.

§ 1º Em caso de resolução, além de se devolverem as prestações recebidas, com juros convencionados ou os da lei, desde a data do pagamento, haverá, quando provada a má fé, direito à indenização de perdas e danos.

§ 2º O falecimento dos cotratantes não resolve o contrato, que se transmitirá aos herdeiros.

Também, não o resolve a, sentença declaratória de falência; na dos proprietários, dar-lhe-ão cumprimento o síndico e o liquidatário; na dos compromissários, será êle arrecadado pelo síndico e vendido, em hasta pública, pelo liquidatário.

Art. 13. O contrato transfere-se por simples trespasse lançado no verso das duas vias, ou por instrumento separado, sempre com as formalidades dos parágrafos do art. 11.

§ 1º No primeiro caso, presume-se a anuência do proprietário. À falta do consentimento não impede a transferência, mas torna os adquirentes e os alienantes solidários nos direitos e obrigações contratuais.

§ 2º Averbando a transferência para a qual não conste o assentimento do proprietário, o oficial dela lhe dará, ciência por escrito.

Art. 14. Vencida e não paga a prestação, considera-se o contrato rescindido 30 dias depois de constituído em mora o devedor.

§ 1º Para êste efeito será êle intimado a requerimento do compromitente, pelo oficial do registo a satisfazer as prestações vencidas e as que se vencerem até a data do pagamento, juros convencionados e custas da intimação.

§ 2º Purgada a mora, convalerá o compromisso.

§ 3º Com a certidão de não haver sido feito pagamento em cartório, os compromitentes requererão ao oficial do registo o cancelamento da averbação.

Art. 15. Os compromissários têm o direito de, antecipando ou ultimando o pagamento integral do preço, e estando quites com os impostos e taxas, exigir a outorga da escritura de compra e venda.

Art. 16. Recusando-se os compromitentes a outorgar a escritura definitiva no caso do artigo 15, o compromissário poderá propor, para o cumprimento da obrigação, ação de adjudicação compulsória, que tomará o rito sumaríssimo.

§ 1º A ação não será acolhida se a parte, que a intentou, não cumprir a sua prestação nem a oferecer nos casos e formas legais.

§ 2º Julgada procedente a ação a sentença, uma vez transitada em julgado, adjudicará o imóvel ao compromissário, valendo como título para a transcrição

§ 3º Das sentenças proferidas nos casos deste artigo, caberá apelação.

§ 4º Das sentenças proferidas nos casos deste artigo caberá o recurso de agravo de petição.

§ 5º Estando a propriedade hipotecada, cumprido o dispositivo do § 3º, do art. 1º, será o credor citado para, no caso deste artigo, autorizar o cancelamento parcial da inscrição, quanto aos lotes comprometidos.

Art. 17. Pagas todas as prestações do preço, é lícito ao compromitente requerer a intimação judicial do compromissário para, no prazo de trinta dias, que correrá em cartório, receber a escritura de compra e venda.

Parágrafo único. Não sendo assinada a escritura nesse prazo, depositar-se-á o lote comprometido por conta e risco do compromissário, respondendo este pelas despesas judiciais e custas do depósito.

Art. 18. Os proprietários ou co-proprietários dos terrenos urbanos loteados a prestação, na forma desta lei, que se dispuserem a fornecer aos compromissários, por empréstimo, recursos para a construção do prédio, nos lotes comprometidos, ou tomá-la por empreitada, por conta dos compromissários, depositarão no cartório do Registro Imobiliário um memorial indicando as condições gerais do empréstimo ou da empreitada e da amortização da dívida em prestações.

§ 1º O contrato, denominado de financiamento, será feito por instrumento público ou particular, com as especificações do art. 11 que lhe forem aplicáveis. Esse contrato será registrado, por averbação, no livro a que alude o art. 4º, fazendo-se-lhe resumida referência na coluna apropriada.

§ 2º Com o memorial também se depositará o contrato-tipo de financiamento, contendo as cláusulas gerais para todos os casos, com os claros a serem preenchidos em cada caso.

Art. 19. O contrato de compromisso não poderá ser transferido sem o de financiamento, nem este sem aquele. A rescisão do compromisso de venda acarretará a do contrato de financiamento e vice-versa, na forma do art. 14.

Art. 20. O adquirente, por qualquer título, do lote, fica solidariamente responsável, com, o compromissário, pelas obrigações constantes e decorrentes do contrato de financiamento, se devidamente averbado.

Art. 21. Em caso de falência, os contratos de compromisso de venda e de financiamento serão vencidos conjuntamente em hasta pública, anunciada dentro de 15 dias depois da primeira assembléia de credores, sob pena de destituição do liquidatário. Essa pena será aplicada pelo juiz a requerimento dos interessados, que poderão pedir designação de dia e hora para a hasta pública.

### **Disposições gerais**

Art. 22. Os contratos, sem cláusula de arrependimento, de compromisso de compra e venda e cessão de direitos de imóveis não loteados, cujo preço tenha sido pago no ato de sua constituição ou deva sê-lo em uma, ou mais prestações, desde que, inscritos a qualquer tempo, atribuem aos

compromissos direito real oponível a terceiros, e lhes conferem o direito de adjudicação compulsória nos termos dos artigos 16 desta lei, 640 e 641 do Código de Processo Civil.

Art. 23. Nenhuma ação ou defesa se admitirá, fundada nos dispositivos desta lei, sem apresentação de documento comprobatório do registro por ela instituído.

Art. 24. Em todos os casos de procedimento judicial, o fôro competente será o da situação do lote comprometido ou o a que se referir o contrato de financiamento, quando as partes não hajam contratado outro fôro.

Art. 25. O oficial do registro perceberá:

a) pelo depósito e inscrição, a taxa fixa de 100\$000, além das custas que forem devidas pelos demais atos;

b) pela averbação, a de 5\$000 por via de compromisso de venda ou de financiamento;

c) pelo cancelamento de averbação, a de 5\$000.

Art. 26. Todos os requerimentos e documentos atinentes ao registro se juntarão aos autos respectivos, independentemente do despacho judicial.

### **Disposições transitórias**

Art. 1º Os proprietários de terras e terrenos loteados em curso de venda deverão, dentro de três meses, proceder ao depósito e registro, nos termos desta lei, indicando no memorial os lotes já comprometidos cujas prestações estejam em dia. Se até 30 dias depois de esgotado esse prazo não houverem cumprido o disposto na lei, incorrerão os vendedores em multas de 10 a 20 contos de réis, aplicadas no dobro quando decorridos mais três meses.

Parágrafo único. Efetuada a inscrição da propriedade loteada, os compromissários apresentarão as suas cadernetas ou contratos para serem averbados, ainda que não tenham todos os requisitos do artigo 11, contanto que sejam anteriores a esta lei.

Art. 2º As penhoras, arrestos e sequestros de imóveis, para os efeitos da apreciação da fraude de alienações posteriores, serão inscritos obrigatoriamente, dependendo da prova desse procedimento o curso da ação.

Art. 3º A mudança de numeração, a construção, a reconstrução, a demolição, a adjudicação, o desmembramento, a alteração do nome por casamento ou desquite serão obrigatoriamente averbados nas transcrições dos imóveis a que se referirem, mediante prova, a crédito do oficial do registro de imóveis.

Art. 4º Esta lei entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 10 de dezembro de 1937, 116º da Independência e 49º da República.

GETULIO VARGAS.

*Francisco Campos.*